

# **Grønne sertifikater**

Et norsk perspektiv på saken om et pliktig elsertifikatmarked mellom  
Sverige og Norge.

**Atle Kolbeinstveit**



**Masteroppgave i administrasjons- og organisasjonsvitenskap**  
**Universitetet i Bergen**  
**28. november 2008**



## Sammendrag

Elsertifikater eller grønne sertifikater er en markedsbasert og forbrukerfinansiert støtteordning for ny fornybar kraft. Norske myndigheter vurderte å opprette et felles marked for elsertifikater sammen med Sverige. På Stortinget var det tilsynelatende politisk enighet om å utforme et sertifikatmarked sammen med Sverige. Allikevel ble samtale mellom landenes myndigheter innstilt vinteren 2005-2006<sup>1</sup>. Jeg har undersøkt denne saken i et norsk perspektiv ved å innhente dokumenter og ved å gjøre intervjuer med aktører i saken. Oppgaven søker å gi økt forståelse av norske posisjoner i saken og bruker disse for å gi forklaringer på utfallet. På bakgrunn av tre modeller inspirert av Graham Allison's artikkel ”*Conceptual models and the Cuban Missile Crisis*” (1969) har jeg spesielt undersøkt tre hypoteser.

Den første hypotesen var at regjeringen Stoltenberg II oppfattet at grønne sertifikater ville gi høyere strømpriser for forbrukerne, og at regjeringen videre oppfattet at dette ville gi lavere velgeroppslutning. Jeg har funnet at denne hypotesen hadde støtte blant politikere som jeg intervjuet, men også at andre politiske grunner og forklaringer spilte en rolle. Slik sett synes det som regjeringen hadde svært mange forskjellige grunner for sitt valg.

Ved den andre hypotesen har jeg undersøkt hvordan forvaltningen behandlet saken om grønne sertifikater. Mine funn er at Olje- og Energidepartementet og Finansdepartementet var hovedaktører innen forvaltningen. De to departementene har i stor grad brukt samfunnsøkonomiske analyser som hadde som overordnet konklusjon at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessige. Mine analyser bygger opp om at samfunnsøkonomisk tilnærming hadde en sentral posisjon i regjeringens valg siden statsminister Jens Stoltenberg selv er økonom og fordi Finansminister Kristin Halvorsen var ”bundet” av eget departement.

Ved den tredje hypotesen har jeg undersøkt og analysert hvordan aktører innen kraftkrevende industri påvirket regjeringens beslutning. Mitt funn er at aktører innen kraftkrevende industri argumenterte for grønne sertifikater, men at disse ikke viste spesiell stor interesse. På den andre siden kan det argumenteres for at kraftkrevende industri i sterkere grad ønsket gasskraft og at dette påvirket regjeringens beslutning i saken om grønne sertifikater.

---

<sup>1</sup> Desember 2007 ble det tatt initiativ fra Åslaug Haga (Sp) for å starte opp samtale igjen i et møte med Maud

## **Forord**

Personene som har bidratt til oppgaven har gitt meg ny innsikt i temaet og ny kunnskap som har gitt meg et bedre ståsted for å kunne fortolke politikk på det ”politisk korrekte” området fornybar energi. Derfor vil jeg først av alt rette en stor takk til dem som stilte opp til intervju. Deres bidrag var svært uvurderlige for mitt arbeid med oppgaven. Jeg retter også en stor takk til min veileder professor Alf-Inge Jansen ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitet i Bergen, for gode råd og diskusjon under arbeidet med oppgaven. Oppgaven skrev jeg ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI) på Lysaker. Jeg vil takke FNI for økonomisk støtte til arbeidet. Jeg vil også takke Europaprogrammet ved instituttet for mange nyttige kommentarer og innspill, hvor spesielt biveileder Per Ove Eikeland har vært en viktig samtalepartner som har gitt inspirasjon i arbeidet. Min brors samboer Ingrid Gauden skal også ha en stor takk for å ha lest korrektur. Jeg vil også gi en stor takk til min familie for hjelp og oppmuntring. Ellers vil jeg ønske de som leser oppgaven god lesning. Kommentarer og innspill tar jeg imot med glede.

Atle Kolbeinstveit

28. november 2008

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
Forord.....	3
Innholdsfortegnelse .....	4
Kapittel I	7
1.1 Innledning.....	7
1.1.1 Import av kraft som et problem i forhold til forsyningssikkerhet og miljø.....	8
1.1.2 Ønske om mer stabile priser og mer miljøvennlig kraft.....	9
1.1.3 Enova opprettet for å fremme ny fornybar kraft og ENØK tiltak.....	10
1.2 Hva er grønne sertifikater? .....	10
1.2.1 Vurderinger av eksisterende elsertifikatorordninger .....	12
1.2.3 Feed-in tariffer valgt av flere EU-land som alternativt virkemiddel.....	13
1.2.4 Naturvernere og samfunnsøkonomer - kritikere av pliktige elsertifikater .....	14
1.2.5 Samlet målsetning og fordelingen av kostnadene som viktige forhandlingsspørsmål .....	14
1.3 Oppgavens struktur .....	15
Kapittel II	17
2.1 Teori, hypoteser og metode .....	17
2.2 Modellene .....	18
2.2.1 Modell I: Rasjonelle policy beslutninger .....	18
Hypotese I: .....	19
2.2.2 Modell II: Organisasjonsprosess .....	20
Normer og regler styrer handling i organisasjonene .....	21
Hypotese II: .....	22
Regjeringens forhold til forvaltningen .....	22
Flere datakilder benyttet i drøftingen av Hypotese II .....	24
2.2.3 Modell III: Forhandlingsmodell .....	25
Hypotese III:.....	26
2.3 Metode.....	26
2.3.1 Intervju .....	27
2.3.2 Hvordan utformet jeg intervjuguidene og hvordan fungerte dette? .....	28
2.3.3 Hvem ble intervjuet.....	29
2.4 Datas reliabilitet og validitet.....	30
2.5 Oppsummering.....	31
Kapittel III	32

3.1	Grønne sertifikater i norsk politikk .....	32
3.1.1	Liberalisering av kraftmarkedet på 90-tallet .....	32
3.1.2	Grønne sertifikater oppstår som idé sent på 1990-tallet.....	33
3.1.3	Økonomiske utredninger .....	34
3.1.4	NVE og Enova sine synspunkter.....	36
3.1.5	Lovforslag på høring .....	36
3.1.6	Motstandere .....	37
3.1.7	Aktører som vil ha miljøbeskrankninger.....	38
3.1.8	Klare tilhengere av grønne sertifikater .....	41
3.1.9	Forhandlingene med Sverige fører ikke fram .....	43
3.1.10	Reaksjoner.....	44
3.1.11	Hvor var de positive reaksjonene? .....	47
3.2	Oppsummering.....	47
Kapittel IV 49		
4.1	Analyse av hypotesene .....	49
4.2	Hypotese I: Strømprisen for høy for regjeringen?.....	49
4.2.1	Regjeringens begrunnelse .....	49
4.2.2	Uenige i regjeringens beregninger .....	51
4.2.3	Symbolske effekter ved strømprisen .....	51
4.2.4	Bare politikere trodde effekten på strømprisen var viktig.....	52
4.2.5	Andre begrunnelser enn effekten på strømpris .....	53
4.2.6	Mindre kontroll for politikerne .....	55
4.2.7	Manglende vilje til å satse på ny fornybar kraft.....	55
4.2.8	Vindkraftutbygging upopulært.....	57
4.2.9	Stor variasjon i oppfatninger blant de intervjuede .....	57
4.2.10	Oppsummering hypotese I .....	58
4.3	Hypotese II: Forvaltningens rolle .....	59
4.3.1	OED – fra lunkne til positive?.....	59
4.3.2	Hvilken kunnskap benyttet OED.....	60
4.3.3	Politisk lojalitet i OED .....	62
4.3.4	Finansdepartementet rolle .....	63
4.3.5	Andre organisasjoner i forvaltningen .....	66
4.3.6	Samlet vurdering av forvaltningen .....	67
4.3.7	Oppsummering av forvaltningens rolle.....	70
4.4	Kraftkrevende industri sin rolle .....	72

4.4.1	Oppsummering Hypotese III.....	75
4.5	Oppsummering av kapittel IV.....	76
Kapittel V		78
5.1	Samlet vurdering.....	78
5.1.1	Statsminister Stoltenberg og Arbeiderpartiets rolle .....	78
5.1.2	De to andre partiene .....	80
5.1.3	Enova: En bedre løsning for regjeringen.....	82
5.1.4	Politisk vilje og forvaltningen .....	83
5.1.5	Kunnskap fra forvaltningen.....	86
5.2	Oppsummering.....	87
Kapittel VI		90
Oppsummering.....		90
6.1	Hypotese I.....	90
6.2	Hypotese III .....	91
6.3	Hypotese II.....	91
6.4	Saken om grønne sertifikater opp mot andre undersøkelser .....	93
6.5	Samlet vurdering.....	95
6.6	Avsluttende kommentar .....	97
Vedlegg 1 .....		99
Litteraturliste: .....		101
Utredninger og andre offentlige dokumenter: .....		102
Dokumenter fra Stortinget.....		107
Svenske offentlige dokumenter .....		109
Avisartikler, tidsskrift, benyttede internettadresser og likende.....		110

# Kapittel I

## 1.1 Innledning

Spørsmålet om å innføre pliktige grønne sertifikater<sup>2</sup> som virkemiddel for å subsidiere ny fornybar kraftproduksjon har sirkulert i flere år i norsk politikk. I denne sammenheng ble det vurdert å starte opp et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Resultatet av saken ble etter en forholdsvis lang politisk prosess at Norge og Sverige ikke fikk et samarbeid om et felles pliktig elsertifikatmarked. Da samtalene med Sverige ble innstilt i 2006 hadde svenskene allerede hatt et sertifikatmarked siden mai 2003. I arbeidet med denne oppgaven har jeg undersøkt hvorfor det ikke ble en avtale med svenskene, og oppgavens formål har vært å gi bedre forståelse av saken om grønne sertifikater. Undersøkelsen ble gjort fra et norsk perspektiv.

Jeg har spesifikt forsøkt å få informasjon om hvordan regjeringen Stoltenberg II (heretter regjeringen) vurderte innføring av grønne sertifikaters påvirkning på regjeringens oppslutning blant velgerne. Videre har jeg vurdert forvaltningens rolle, ved undersøkelser av hvilken informasjon som ble gitt fra forvaltningen til regjeringen, og ved hvilke metoder forvaltningen brukte i sine vurderinger. Jeg har også undersøkt hvordan kraftkrevende industri som aktør påvirket regjeringen i saken om grønne sertifikater. Et viktig premiss for grønne sertifikater var å finne effektive virkemidler for å nå målsettinger om mer fornybar kraft. I 2001 ble Enova SF opprettet for å forvalte statlig støtte til fornybar energi. Grønne sertifikater var delvis et alternativt støttereime til det Enova administrerer.

Jeg starter innledningen med å sette saken om grønne sertifikater i en kontekst, før jeg gjennomgår hva grønne sertifikater er og gir et kort innblikk i hvem som har vært tilhengere av en ordning med grønne sertifikater, og hvem som har ment at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessige. Deretter redegjør jeg for oppgavens struktur.

---

<sup>2</sup> I oppgaven brukes betegnelsene grønne sertifikater, sertifikater, elsertifikater eller liknende om et pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Andre sertifikattyper er hvite sertifikater, som er et pliktig sertifikatmarked for reduksjon i strømförbruk, Bellona beskriver hvite sertifikater her: [http://www.bellona.no/norwegian\\_import\\_area/casfile/energi/1138834827.63](http://www.bellona.no/norwegian_import_area/casfile/energi/1138834827.63) Såkalte RECS eller frivillige elsertifikater er en annen type elsertifikater, hvor etterspørselen er frivillig. Mer om RECS kan leses på <http://www.recs.org/>. Henvises det til andre sertifikattyper enn pliktig elsertifikater for ny produksjon er dette spesifikt nevnt.



### **1.1.1 Import av kraft som et problem i forhold til forsyningssikkerhet og miljø**

Støttereimer for produksjon av ny fornybar kraft er implementert og vurdert på bakgrunn av at uten støttereimer ville Norge forbli en nettoimportør av kraft (NOU 1998:11). I denne sammenheng har Norge rike naturressurser som kan utnyttes til fornybar kraftproduksjon. Import fra blant annet forurensende danske kullkraft virker da unødvendig i et miljøperspektiv (Innst. S. nr. 122 - 1999-2000). Videre kan det virke lite hensiktsmessig at en energinasjon som Norge, med rike tradisjoner for å utnytte naturressursene til næringsutvikling og økt velferd for landets borgere, importerer kraft. Blant annet startet det norske ”industrieventyret” ved inngangen til det 20. århundre på grunnlag av omfattende elektrisitetsproduksjon fra vannkraft. Dette ekspanderte også etter andre verdenskrig under den såkalte ”kraftsosialismeperioden” med statlig utbygging av vannkraft for å øke veksten i industrien (NVE 2002:23). I dag har også norske husholdningers behov en sentral posisjon i kraftpolitikken. Nesten all elektrisitet som brukes i fastlands-Norge er i dag fra vannkraft (NOU 1998:11:81).

Investeringsbeslutningene og prissettingen på kraft var før 1990 preget av politisk intervensjon (Bye og Halvorsen 1998, SSB, Bye, Hoel og Strøm 1999:10). I 1990 vedtok Stortinget en ny energilov med større vekt på markedsbestemte priser (Thue 1996, jf. Ot. prp.nr. 43 1989-1990). Den nye energiloven skulle; ”sikre at produksjon, omforming, overføring omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte” (Energiloven). Etter dette stoppet utbyggingen av stor vannkraft<sup>3</sup> opp, og ble ansett som ferdig utbygd (Ap 2005; Sp 2005; SV 2005; St.meld. nr. 28 1998/1999; Stoltenberg 2001; Bondevik 2002; Innst.S.nr.263. 2000-2001). Før 1993 hadde Norge i normalår kraftoverskudd overfor utlandet (NOU 1998:11:92). Etter at den nye energiloven ble implementert i 1991, har prisene på kraft ikke vært høye nok til at det er gjort investeringer i ny kraftproduksjon (NOU 1998:11:91-93).

Uten store nye investeringer har økt etterspørsel utover 1990-tallet ført til et svakt kraftunderskudd<sup>4</sup> (NOU 1998:11:92). Strømprisen for husholdninger økte i perioden 1989-2005 med drøyt 50 prosent. Generell prisstigning i samme periode var omtrent 10 % lavere.

---

<sup>3</sup> Stor vannkraft kan defineres ut fra en installert effekt over 10 MW, som er grensen for hva som defineres som småkraft. Eksempelvis har Altavassdraget en installert effekt på 50 MW, og produserer omtrent 625 GWh i året. (NVE 2003:12)

<sup>4</sup> Jeg har tatt utgangspunkt i SSB sin statistikk som viser gjennomsnittlig et svakt underskudd i kraftbalansen. NVE på sin side operer med 30 års perioder for å beregne normal situasjon, denne viser til et større underskudd enn det som er har vært. Tallene er slik sett bare illustrerende.

Veksten i strømprisene kom i all hovedsak etter år 2000, i motsetning til generell prisstigning.<sup>5</sup> I perioden 1989-2005 økte det samlede forbruket med 10 TWh, eller omtrent 12 prosent. På 2000-tallet har forbruket stabilisert seg, mens strømprisen har steget. Mellom 1989 og 2005 økte produksjonskapasiteten med 8 %. Produksjonen er imidlertid avhengig av flere andre forhold, der nedbør spiller en viktig rolle. Normal produksjon mellom 1989-2005 kan tolkes til å ha steget noe, men stor årlig variasjon betyr at et entydig bilde er vanskelig å tegne.

I perioder med lite nedbør har forsyningssikkerheten blitt opplevd som svekket i Norge (St.meld. nr. 34 (2006-2007): 104-105). Lavere grad av forsyningssikkerhet henger blant annet sammen med økt forbruk, og at oppdeckningsplikten som pliktet kraftselskapene å dekke etterspørselen av elektrisitet til alminnelig forbruk, ble fjernet ved energiloven fra 1990 (St.prop. 65, 2004/2005: 210-211). Videre er det et uttalt politisk ønske om å redusere importen fra forurensende kraftproduksjon, som dansk kullkraft (Innst. S. nr. 167 (2002-2003): 12). Støttereimer for ny fornybar kraft søker å løse problemer tilknyttet både forsyningssikkerhet og miljøulempen ved kraftproduksjon.

### **1.1.2 Ønske om mer stabile priser og mer miljøvennlig kraft**

Et annet uttalt mål for å støtte ny fornybar kraftproduksjon er å sikre stabile og forholdsvis lave kraftpriser. I en kontekst der spesielt kraftkrevende industri, men også norske husholdninger historisk har nytt godt av relativt lave kraftpriser er kraftprisen politisk viktig. Forstillingen om relativt lave kraftpriser er på sin side noe overdrevet (NOU 2001:29:134). Utover 2000-tallet har strømprisene for husholdninger vært høye i norsk målestokk (SSB). Strømpris og strømforsyning kan på bakgrunn av periodene med lav nedbør i 1996 og 2003 hevdes å være viktige politiske saker. Betydningen av strømpris og strømforsyning gir mye av bakgrunnen for diskusjonen rundt hvilket regime som skulle velges for å støtte økt produksjon av ny kraft. Videre har det vært et uttalt ønske at ny produksjonen bør være fornybar eller subsidiært fra gasskraftverk med naturgass som innsatsfaktor.

---

<sup>5</sup> Svein Roar Brunborg hevder at etter liberaliseringen av kraftmarkedet i 1991 sparte forbrukerne flerer hundre millioner kroner årlig (Brunborg i NVE 2007: 22). Den høye veksten etter 2000 kan skyldes at veksten i konsumet nådde en smertegrense der prisen stiger kraftig, og at et mer integrert europeisk kraftmarked kan ha bidratt til økte priser i Norge. Videre var 1997-1999 spesielle år med hensyn på været som er viktig for kraftprisen i Norge. Slik sett vil det være flere forhold som er avgjørende når en skal vurdere kraftprisens utvikling.

### **1.1.3 Enova opprettet for å fremme ny fornybar kraft og ENØK tiltak**

Ved opprettelsen av Enova i 2001 fikk selskapet styringsmål om å øke produksjonen av varme med 4 TWh og vindkraft med 3 TWh (Innst. S. nr. 122 (1999-2000):1). Videre skal Enova også bidra til å redusere energikonsumet betydelig i forhold til hvordan konsumet ville vært uten intervensjoner fra Enova (Knudsen, Rasmussen og Ruud 2006:11).

Minimumsmålsettingen på til sammen 12 TWh skal nås innen 2010 (Faktaark Enova). Enova har flere virkemidler som kan anvendes, hvor det for ny kraftproduksjon er hovedsakelig investeringsstøtte til vindkraft som benyttes (Enova.no).

Støttereimet for ny kraftproduksjon som Enova forvalter er beskyldt for å være lite forutsigbart, og at støtte gis på premisser der å gjøre seg ”flott” for Enova er for viktig (Intervju 6). Investorer hevder det er en vinglende og uklar politikk for støtte til ny fornybar kraftproduksjon, som gir investeringsbeslutningen en unødvendig politisk risiko (Greenstream Network 2006). Grønne sertifikater er et alternativt virkemiddel i forhold til de virkemidler Enova anvender, og ville slik sett erstattet mye av Enovas aktivitet <sup>6</sup>. I følge NVE burde det politiske målet om mengde ny fornybar ha en minimums målsetting på 10 TWh ny fornybar kraft innen 2016 for at grønne sertifikater skulle været et hensiktsmessig virkemiddel (NVE 2004:89).

## **1.2 Hva er grønne sertifikater?**

Kort sagt fungerer pliktige grønne sertifikater ved at produsenter av definert ny fornybar energi får tildelt et elektronisk sertifikat som et ekstra produkt å selge. Sertifikatet angir enheter av fornybar energi produsert (MWh). Forbrukere av kraft er pålagt ved lov å kjøpe slike sertifikater som en viss andel av sitt forbruk - derav det formelle navnet pliktig elsertifikatmarked. Lovpålegget om å kjøpe sertifikater (sertifikatplikten) sikrer etterspørsel etter sertifikater. En del industri og annet næringsliv ville blitt fritatt fra lovpålegget om å kjøpe sertifikater (Energimyndigheten 2003).

Sertifikatene er i økonomisk forstand en subsidie av ny fornybar kraftproduksjon. Videre er subsidien betalt av forbrukerne, noe som i økonomisk forstand gjør at sertifikatene er en avgift for forbrukerne. Den ekstra inntekten produsenter av ny fornybar energi får fra sertifikatene er avhengig av antall sertifikater de har rett på, og den pris som dannes i

---

<sup>6</sup> Enova ville fremdeles beholde mye av sin aktivitet, da Enova har et bredere nedslagsfelt enn grønne sertifikater.

markedet av tilbud og etterspørsel av sertifikater. Størrelsen på etterspørselen ville i all hovedsak vært bestemt av de to lands myndigheter. Dette gjør myndighetene ved å sette en prosentandel av kraftforbruket som må framvise sertifikater. Eksempelvis ved et sertifikatpliktsnivå på 10 % vil en forbruker som bruker 20 000 kWh i året måtte kjøpe 2 sertifikater for å fullføre sin sertifikatplikt. Nivået på sertifikatplikten var planlagt å øke de første årene, for så å avta etter at målsettingen om mengde ny fornybar kraft skulle være nådd i 2016. Strømleverandørene ville håndtert plikten for forbrukerne.

Myndighetene på sin side definerer hvilke fornybare energikilder som kvalifiserer til sertifikatrett og bestemmer mål for total fornybar kraftproduksjon. Definisjonsretten kan myndighetene bruke aktivt til å fremme spesielt ønskede energikilder. Svenskene har tatt utgangspunkt i EUs ”fornybardirektiv” 2001/77/EF, og lite tyder på at store avvik fra definisjonen på hva som er fornybart ifølge direktivet var aktuelt ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no), EU-direktiv vedtatt..). Av kilder til fornybar kraft var det i Norge hovedsakelig vind- og vannkraft som på kort sikt ville fått sertifikater. På lengre sikt kunne andre fornybare energikilder som sol-, geotermisk-, salt- (osmoseteknologi), bølge, og tidevannskraft vært lønnsomme nok. Det er også diskutert om varme skulle få rett på sertifikater, men dette ble av OED oppfattet som praktisk vanskelig.

Ideen bak virkemiddelet er at markedet selv skal sikre at produksjon av ny fornybar kraft skjer til lavest mulig kostnader. NVE (2004) påpekte i denne sammenheng at utformingen av sertifikatmarkedet burde være teknologinøytralt, dvs. at alle fornybare teknologier skulle gi rett på sertifikater. NVE nevnte spesifikt at en øvre grense på vannkraft kunne virke mot sin hensikt ved at produsenter ville tilpasse produksjonsanleggene uten at miljøeffektene ble mindre<sup>7</sup>. NVE hevdet at individuelle konsesjonsvurderinger av hvert prosjekt ville være mer hensiktsmessig for å sikre at miljøinteresser ble ivaretatt. Myndighetene burde etter NVE sitt syn ikke lage regler i sertifikatordningen, men gjøre dette gjennom konsesjonslovgivningen (NVE 2004). En annen vurdering bak ideen om å sette en øvre grense for vannkraft var at småskala vannkraft delvis var ansett som lønnsom uten støtte, slik at produsenter ville få uhenksmessig store subsidier. NVE mente at dette såkalte ”gratispassasjerproblemet” måtte godtas for at sertifikatordningen skulle fungere etter intensjonen.

---

<sup>7</sup> En slik grense innebærer at kraftverk med over en viss effekt ikke har rett på sertifikater. Ulike grenser på mellom 1 MW og 10 MW er vurdert i Norge. Over 10 MW effekt anses for å være større vannkraft.

Teoretisk sett skal prisen på sertifikatene reflektere differansen mellom ordinær kraftpris og grensekostnaden til siste produserte enhet av fornybar kraft for å skape likevekt mellom den myndighetsbestemte etterspørselen og tilbud av sertifikater. Produseres det for lite ny fornybar kraft i forhold til sertifikatplikten skal prisen på sertifikatene stige til det er tilstrekkelig produksjon som er lønnsom. For å hindre at markedet svikter ved lavt tilbud, eller at sertifikatprisen blir uforholdsmessig høy, kan det innføres pristak eller en fastsatt straffeavgift for forbrukere som ikke har kjøpt tilstrekkelig mengde sertifikater. Straffeavgiften kan settes på forskjellige måter, hvor det i saken med det norske systemet var aktuelt med enten en fast gitt avgift, eller en avgift beregnet på gjennomsnittsprisen på sertifikatene. Førstnevnte ville fungert som et absolutt pristak.

Sverige hadde i sitt system fra 2003 satt en minstepris på sertifikatene for å sikre produsentene mer stabile vilkår, uten at denne hadde påvirket markedet nevneverdig. I Sverige har likevekten i sertifikatmarkedet gitt en merinntekt på omtrent 20 øre per KWh for produsenter av ny fornybar kraft (<https://elcertifikat.svk.se>, Marknadsstatistik).

### **1.2.1 Vurderinger av eksisterende elsertifikatordninger**

Grønne sertifikater ble av EU ansett som et hensiktsmessig virkemiddel (Knutsson 2002:1). I denne sammenheng skal det ha blitt uttrykt skuffelse i EU over at det ikke ble opprettet et felles norsk-svensk sertifikatmarked, da et slikt marked ble sett på som en ”forsøkskanin” for å vurdere om pliktige sertifikatmarkeder kunne fungere mellom flere land. Erfaringene fra steder som har forsøkt sertifikatordninger var i 2007 differensierte, men Karina Veum, norsk nasjonal ekspert i EU-kommisjonen (DGTREN), viste til at feed-in tariffer da ble vurdert som mer effektive enn sertifikatordninger<sup>8</sup>. Arne Jakobsen, daglig leder i GreenStream Network AS, mente på sin side at kun den svenske ordningen burde legges til grunn for en slik sammenlikning.<sup>9</sup> Svenskenes elsertifikatsystem synes som å konsolidere seg og fungere tilfredsstillende. Noen var derimot uenige i at svenskenes sertifikatmarked fungerte godt. Ordningen har etter at man har høstet erfaringen blitt forbedret. 5,5 TWh mer ny fornybar kraft ble i 2006 produsert i forhold til 2002 nivå. Ordningen vil i Sverige bli videreført til å

---

<sup>8</sup> Flere land har forskjellige former for sertifikatordninger, blant annet Storbritannia, Italia, Texas og Sverige. Joule (2001) viser til erfaringene i disse landene.

<sup>9</sup> Forkostseminar 29.10.2007 om grønne sertifikater i regi av Statkraft. Dette støttet også Erlend Broli, avdelingssjef Project Development, Statkraft under frokostseminar i regi av Mandagmorgen 14.02.2008.

vare fram til 2030 (regeringen.se, Elcertifikatsystemet). Den målsetting det styres etter nå er at det skal være 17 TWh ny fornybar kraft innen 2016.

De svenske sertifikatene har vært omsatt på Nord Pool og gjennom meklere. Nord Pool sluttet med omsetningen av sertifikater på børsen deres var for sporadisk og hadde for liten mengde. Nord Pool vurderte det som at den prissetting som skjedde på børsen ikke var tilfredsstillende med hensyn på å sette riktig pris på sertifikatene.<sup>10</sup> Meklere og enkeltaktører utenfor Nord Pool har stått for nesten alt kjøp og salg av sertifikater. Den observasjon Nord Pool har gjort kan illustrere argumentet om at et eget norsk sertifikatmarked ville bli for lite og ustabilt. Fra norsk hold ble det også ansett som uegnet med et eget norsk marked, noe som gjorde at det ble forutsatt at Norge kom til enighet med Sverige om det skulle bli elsertifikater i Norge. Det var både fra produsenter og myndigheter uttrykt ønske om videre utvidelse av elsertifikatmarkedet mot Europa.

### **1.2.3 Feed-in tariffer valgt av flere EU-land som alternativt virkemiddel**

Flere land i EU valgt systemer med feed-in tariffer. Dette er en ordning som gir ny fornybar kraftproduksjon rett til å selge strømmen sin før annen produksjon til garanterte priser, eller garanterte minstepriser. Ordningen er i så måte betalt av forbrukerne ved at de må kjøpe denne kraften først. Innmatingsordningen<sup>11</sup> som regjeringen har foreslått er derimot ikke betalt av forbrukerne (St. meld. nr. 11 (2006-2007)). Når støtten ikke betales av forbrukerne gjelder EU-reglementet for statsstøtte. EU-regler setter grenser for i hvor sterk grad stater kan støtte ulike produksjoner.

Spania og Tyskland er gode eksempler på land som har valgt forbrukerfinansierte feed-in tariffer som støtteregeime for ny fornybar kraft. Høye feed-in tariffer har i Tyskland gitt mye ny fornybar kraft i Tyskland i senere år (Energi21 2007:15). Feed-in tariffer gir i større grad enn elsertifikater muligheter for å differensiere støtten til ulike teknologier, noe som blant annet er gjort i Tyskland. Dette kan sees som en styrke da en kan gi mer riktig støtte til de ulike teknologiene. Svakheter til feed-in tariffer er at markedet ikke korrigerer mengden som blir produsert, og at det ikke nødvendigvis er den billigste kraften som bygges ut først.

---

<sup>10</sup> Torger Lien, administrerende direktør Nord Pool, frokostseminar Mandagmorgen, 14.02.2008

<sup>11</sup> Har likhetstrekk til feed-in ordninger, og er i en del tilfeller feilaktig kalt en feed-in ordning.

Grønne sertifikater er i teorien et bedre virkemiddel for å nå spesifikke mål for mengde ny fornybar kraft enn feed-in tariffen.

#### **1.2.4 Naturvernere og samfunnsøkonomer - kritikere av pliktige elsertifikater**

Sentrale Samfunnsøkonomer framstod som kritikere av en ordning med grønne sertifikater. Begrunnelsene for kritikken var blant annet at sertifikatmarkeder ikke ble oppfattet som det mest effektive i forhold til andre mulige støtteordninger, og at støtte til ny kraftproduksjon på generelt plan ikke var effektivt. Det ble hevdet at støtte til produksjon av ny fornybar kraft ikke hadde en god effekt på miljøet ved at det stimulerer til økt konsum og at det var en dyr ordning. Samfunnsøkonomer i SSB beregnet at samfunnsøkonomisk kostnader for Norge ville bli opp mot to milliarder per år på det høyeste (SSB 2005:34). Videre hevdet samfunnsøkonomer som var kritiske til en sertifikatordning at grønne sertifikater ville virke negativt på kvotemarkedet for CO<sub>2</sub>. Å legge kostnadene på forurensere gjennom for eksempel internasjonale kvotemarkeder var av samfunnsøkonomer ansett som mer effektivt for å nå klimamålsettinger enn hva subsidier kan frambringe (Golombek og Hoel 2005, SSB 2002). Et motargument mot en slik framstilling av følgene for et kvotemarked var at det i følge teorien var slik at høyere CO<sub>2</sub>-priser ville gi høyere kraftpris, som i teorien skulle gi lavere sertifikatpris. Slik sett ville usikkerhet i sertifikatmarkedet korrelere med CO<sub>2</sub>-markedet. Risikoen for prisutviklingen til sertifikatberettiget kraftproduksjon ville derfor samlet sett blitt lavere ved å benytte begge virkemidler.

Et argument for grønne sertifikater som miljøvernorganisasjoner brukte var at mer produksjon av ny fornybar kraft vil fortrenge forurensende kraft. Samfunnsøkonomer anså denne effekten som liten i klimasammenheng. Miljøvernere var både blant de som var sterkest for og i mot grønne sertifikater. Bellona og Zero forsøkte blant annet å påvirke regjeringen sammen med Energibedriftenes Landsforening (EBL) (Bellona, Zero, EBL 2003). Mens Naturvernforbundet også framhevet de negative miljøeffektene av spesielt småskala vannkraft (Norge Naturvernforbund og Natur og Ungdom 2005).

#### **1.2.5 Samlet målsetning og fordelingen av kostnadene som viktige forhandlingsspørsmål**

Punktene ovenfor viser noen bakgrunnsfaktorer for den norske debatten om støtteordninger for ny fornybar kraft. Sentrale faktorer er kraftpris, forsyningssikkerheten av kraft og miljøsidene ved produksjonen av kraft. I tillegg til slike nasjonale faktorer ville et felles pliktig

elsertifikatmarked med Sverige også kreve enighet mellom landene om flere forhold, slik som størrelsen på målsetning for felles mengde ny fornybar kraft og fordelingen av kostnadene ved å finansiere målsetningen. Disse to faktorene ble fremhevet som hovedproblemer i forhandlingene og i regjeringens begrunnelse for bruddet. Statsminister Jens Stoltenberg skrev i *Dagsavisen* 4. mars 2006:

”Forhandlingene med Sverige strandet på hvor mye forbrukerne i de to landene skulle betale ekstra på strømprisen for å finansiere utbygging av fornybar energi.”

Hva gjelder fordelingen av sertifikatene mellom de to landene ville en teoretisk ideell situasjon være å utstede sertifikater slik at produksjonen ble plassert der den var mest lønnsom. Norge ble antatt å ha bedre naturressurser for både vindkraft og småskala vannkraft og en utredning fra den svenske energimyndigheten antok at mer sertifikatberettiget produksjon ville bli lagt i Norge enn i Sverige (STEM 2006:32). Stoltenberg stilte seg tvilende til denne utredningen (*Dagsavisen* 2006). De norske kostnadsvurderingene kan ha blitt påvirket av hvorvidt småskala vannkraft skulle få rett på sertifikater eller ikke, var et viktig politisk tema i den norske debatten.

Fordelingen av forpliktelsen mellom de to landene ville også hatt andre økonomiske effekter enn selve betalingen for sertifikatene og hvem som ville fått denne betalingen gjennom å selge sertifikater. SSB beregnet at økonomiske effekter på grunn av lavere strømpris, er flere ganger større enn selve sertifikatprisen. Tapere ville være produsenter uten rett på sertifikater, slik som vanlige norske vannkraftverk (Golombek og Hoel 2005; SSB 2005). Beregningen til SSB viste at disse kunne tape opp mot 6 milliarder i året i 2016 (SSB 2005:34).

### **1.3 Oppgavens struktur**

Først vil jeg i kapittel II legge fram det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn for drøftingene av problemstillingen. Med den første forklaringsmodellen har jeg forsøkt å undersøke hvorvidt regjeringens valg var en handling begrunnet av rasjonell nyttemaksimering med hensyn til velgeroppslutning, gitt den antakelse at regjeringen fryktet at økt strømpris som følge av en sertifikatordning ville vært upopulært. Den andre forklaringsmodellen legger til grunn at handlingsregler eller standard operasjonelle prosedyrer i forvaltningen var slik at forvaltningen gav informasjon som tilsa at regjeringen ikke ville innføre en ordning med grønne sertifikater. Den tredje forklaringsmodellen legger til grunn aktørers vilje og evne til å påvirke politiske beslutninger. Ved denne modellen har jeg



undersøkt en hypotese om at kraftkrevende industri som særinteresse har bidratt til at det ikke ble et sertifikatmarked. Disse tre forklaringsmodellene med hver sin hypotese er hverken gjensidig utelukkende eller uttømmende.

Kapittel II inneholder videre en metodisk del, der jeg drøfter valgene av dokumenter og intervjuer som datakilder. Her beskriver jeg hvordan intervjuene gikk, og drøfter utvelgelsen av de intervjuede personene.

I kapittel III gis en redegjørelse for den historiske saksgangen til grønne sertifikater i norsk politikk. I dette kapittelet viser jeg til generelle trekk ved den norske debatten om grønne sertifikater.

I kapittel IV viser jeg til hvilke funn jeg har gjort gjennom intervjuer og gjennomlesning av dokumenter. Jeg viser til funn jeg har gjort i mine drøftinger av hypotesene.

I kapittel V drøftes hypotesene samlet. Her vil jeg også vise til andre forklaringer som utvalget av personer som jeg har intervjuet har vist til. Avslutningsvis i kapittel VI oppsummeres oppgaven. I dette kapittelet sammenlikner jeg mine funn med noen andre undersøkelser som er gjort.

## Kapittel II

### 2.1 Teori, hypoteser og metode

I en nærmest klassisk artikkel fra 1969 framsetter den amerikanske statsviteren Graham Allison tre ulike syn i den beslutningsteorietiske faglitteraturen på hva som forklarer store organisasjoners beslutninger – *in casu* regjeringers beslutninger. Han bearbeidet i sin artikkel ”Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis” fra 1969 disse tre syn analytisk til tre ulike konseptuelle modeller som jeg har latt meg inspirere av. Jeg redegjør i dette kapittelet for min forståelse og bruk av de tre modellene som Allison framsatte som jeg har brukt for å fortolke regjeringens valg i saken om et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge.<sup>12</sup> Den første modellen legger til grunn at regjeringen har handlet rasjonelt med hensyn på egeninteresse. Modell II legger organisatoriske prosesser til grunn for å forklare politiske valg. Den tredje modellen legger til grunn at politiske beslutninger fattes etter forhandlinger mellom ulike aktører med forskjellig evne og vilje til å påvirke.

Modellene er ikke gjensidig utelukkende, men det er en fordel å skille modellene for å få fram de analytiske poengene. Allison bruker selv modellene til å forklare USAs handlingsvalg under Cuba-krisen, den store utenrikspolitiske konflikten mellom USA og Sovjet (og Cuba) høsten 1962. Jeg har brukt modellene til å forstå regjeringen Stoltenberg II sine valg som førte til at samtaler med Sverige om grønne sertifikater ble innstilt vinteren 2005/2006. Allison sine modeller er tre forskjellige utgangspunkt for å fortolke regjeringen sine handlingsvalg. Min gjennomgang av modellene som Allison har lagt fram er ikke fullstendig, men inneholder de mest sentrale punktene i forhold til drøftingene som gjøres senere i oppgaven. Spesielt den tredje modellen som i Allison sin framstilling er en byråkratisk modell er tilpasset min bruk, jeg har i denne sammenheng kalt denne modellen for en forhandlingsmodell.

For hver av modellene har jeg satt opp en hypotese, som jeg i senere i oppgaven drøfter i forhold til mine data fra undersøkelsene. Først redegjør jeg for modellene og hvordan jeg vil anvende dem. Jeg redegjør for én modell om gangen, deretter knytter jeg en hypotese til aktuell modell og begrunner valget av hypotese. Avslutningsvis argumenterer jeg for mitt valg av dokumenter og intervjuer som datakilder. Her beskriver jeg også hvordan intervjuene

---

<sup>12</sup> Modellene som anvendes i denne oppgaven er altså basert på Allison, men fortolkningen av hans arbeid er gjort av meg. I gjennomgangen har jeg ikke oppgitt referanser for annet enn rene sitater.

gikk og hvem som er intervjuet. I tillegg har jeg brukt sekundærlitteratur for å støtte opp om de funn jeg har gjort.

## **2.2 Modellene**

### **2.2.1 Modell I: Rasjonelle policy beslutninger**

#### *Antakelser*

I Modell I antas det at aktørene er rasjonelle i sine valg av handling for å nå sine målsetninger. Aktøren har en subjektiv oppfatning om hva som er mulige valg og konsekvensene av valgmulighetene, hvor valgmuligheter og tilhørende konsekvenser begrenses av hva aktøren anser som relevant informasjon, og den evne aktøren har til å fortolke denne informasjonen. Evnen aktøren har er operasjonelle koder for måter å fortolke informasjon og for å vurdere konsekvenser av mulige handlingsalternativer. De operasjonelle kodene aktøren har konstituerer og begrenser mulige valg, og valgenes tilhørende fordeler og ulemper (kostnader-inntekter). Aktøren forutsettes videre å ha konsistente mål, som innebærer at målene ikke er motstridende. På bakgrunn av aktøren sine oppfatninger og preferanser, velger aktøren det handlingsalternativet som gir den beste måloppnåelse for aktøren.

Modellens svakhet er at det i ettertid alltid vil kunne argumenteres for at handlinger var rasjonelle i aktørens perspektiv, gitt informasjonen og oppfatningene som aktøren hadde. Med andre ord er det vanskelig å hevde at en aktør handler mot sine egne interesser. I undersøkelsen har jeg forsøkt å avdekke hva som var regjeringens oppfatninger, og hvordan dette påvirket det valg som regjeringen gjorde.

For å kunne forstå valget fullstendig ut fra modellen må en vite alle regjeringens mål, samt hvilke midler den hadde tilgjengelig, og videre vite hvordan konsekvenser ved en elsertifikatordning ble vurdert opp mot andre mål regjeringen hadde. Å ha fullstendig oversikt over alle regjeringens målsetninger, og hvordan disse ble vurdert opp mot hverandre er en uoverkommelig oppgave. Jeg har derfor valgt å forutsette at regjeringen hadde én målsetting – å bli mest mulig populær ved neste stortingsvalg. Videre behandler jeg regjeringen som én aktør ved bruk av denne modellen. Slik sett er modellen jeg bruker forholdsvis enkel. Dette går selvsagt ut over i hvor sterk grad bruken av modellen kan forklare regjeringens valg.

I denne sammenheng har Jonathan Bendor og Thomas Hammond i *Rethinking Allison's models* kritisert Allison's første modell for å være for enkel:

”First, the decision-theoretic component is too simple: one can easily construct a far more complex rational actor that better reflects the complexities of real decision makers and the choice situations they confront” (Bendor og Hammond 1992:305).

Ifølge Bendor og Hammond har modellens enkelhet som konsekvens at dens forklaringskraft er forholdsvis liten. På den annen side kan en enkel modell være fruktbar for å undersøke en enkelt variabel, slik jeg har gjort i valg av hypotese.

### **Hypotese I:**

*Regjeringen oppfattet at en innføring av grønne sertifikater ville gi lavere oppslutning ved neste valg siden den trodde at grønne sertifikater ville føre til høyere strømpriser.*

Fokuset i min undersøkelse har vært på om regjeringen hadde en slik oppfatning som påstås i hypotesen, og i mindre grad på hvorfor og hvordan regjeringens oppfatninger ble dannet. Slik sett har valget av en enkel modell sin begrunnelse i at jeg har ønsket å undersøke en forholdsvis enkel relasjon.

Hypotesen valgte jeg fordi strømpris kan oppfattes som en viktig sak for norske velgere, samt at kostnadene for forbrukerne var sentralt i regjeringens begrunnelse. Konfliktene rundt den siste pristoppen på kraft i 2002-2003 viser at strømpris oppleves som en viktig størrelse i Norge. I *Aftenpostens* lederartikkel 5. januar 2003 kunne en lese:

”Det er urimelig at innbyggerne i et land med kaldt klima og store energiresurser ikke skal kunne varme opp sine boliger til en pris de er i stand til å betale. Og myndighetene har utvilsomt et ansvar for at folk flest skal slippe å fryse helsen av seg, selv om kvikksølvet kryper langt ned på minussiden i flere uker etter hverandre.”

*Aftenpostens* lederartikkel argumenterer for at nordmenn har en ”rett” på relativt billig strøm ut fra den forutsetning at Norge er et energirikt land. Slik sett kan regjeringen ha oppfattet at å innføre et virkemiddel som ville øke strømprisen for stemmeberettigede forbrukere ville bety en for høy politisk pris i form av lavere oppslutning ved neste valg.

Hypotesen vil styrkes av data som viser at regjeringen oppfattet at en sertifikatordning ville gi høyere strømpriser, eller at regjeringen trodde at sertifikatene ville få skylden for en eventuell økning i strømpris, og videre at dette ville påvirke oppslutningen ved neste valg.

### **2.2.2 Modell II: Organisasjonsprosess**

Denne modellen legger til grunn at valg foranlediges av prosesser i organisasjoner og bestemmes av organisasjonenes rutiner og regler for hvordan saker skal behandles. Jeg anvender modellen for å undersøke hva som var forvaltningens rutiner og regler i saken om grønne sertifikater. Forvaltningen både utreder og implementerer politikk for regjeringen. I saken om grønne sertifikater var det i all hovedsak utredning og forberedelser som ble gjort av forvaltningen. Slik sett var forvaltningen en viktig premissleverandør i saken, og har gjennom sine forståelser påvirket hvilken informasjon regjeringen har fått.

#### *Antakelser*

Forvaltningen er i modellen et konglomerat av organisasjoner som alle har en egen identitet. Organisasjonene i forvaltningen har innarbeidede måter å møte problemer på, benevnt som standard operasjonelle prosedyrer (SOP heretter). Disse kan være styrende for mye av det interne liv i forvaltningen, fra dagligdagse rutiner til hvilke fortolkninger og hvilken kunnskap som anses som relevant i ulike sakskomplekser. SOP i organisasjonene er dannet før problem oppstår, og angir hvordan et problem skal håndteres:

“The behavior of these organizations – and consequently of the government – relevant to an issue in any particular instance is, therefore, determined primarily by routines established in these organizations prior to that instance.” (Allison 1969:698).

Forvaltningen som helhet kan sees som en organisasjon med SOP som fordeler oppgaver mellom underorganisasjoner i forvaltningen. En sak har da standardiserte prosedyrer som angir hvilke organisasjoner i forvaltningen som er relevante for problemstillingen. Når SOP tilsier at en underorganisasjon er relevant for en problemstilling, bestemmer underorganisasjonens SOP hvordan problemstillingen behandles av denne organisasjonen.

Videre er det regjeringen som angir hvilke saker organisasjonene i forvaltningen skal behandle. Regjeringen har også mulighet til å påvirke hvilke organisasjoner som skal behandle sakene, men dette vil også i stor grad også være bestemt av hvordan forvaltningen har vært organisert. For eksempel vil det være oppsiktsvekkende om Barne- og likestillingsdepartementet fikk ansvar for å forberede statsbudsjettet, eller

Finansdepartementet fikk i oppdrag å utrede en ny organisering av barnevernet. Når fordelingen av hvem som skal behandle sakene er gjort, vil regler og rutiner i forvaltningen bestemme utfallet av en sak. Hvordan arbeidet i organisasjonene i forvaltningen utføres kan regjeringen i liten grad påvirke. Beslutninger forklares som “less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior” (Allison 1969:698).

### **Normer og regler styrer handling i organisasjonene**

Allison skiller Modell II fra Modell I ved å vise til at det er forskjell på hvilken logikk som legges til grunn. Modell II legger til grunn at handlinger fattes etter en logikk for hva som er passende og ikke direkte som vurdering av konsekvenser av handlingsalternativer. Allison siterer James March og Herbert Simon:

“The first, an analytic rationality, is a logic of consequences. Actions are chosen by evaluating their probable consequences for the preferences of the actor. The logic of consequences is linked to conceptions of anticipations, analysis, and calculation. It operates principally through selective, heuristic search among alternatives, evaluating them for their satisfactoriness as they are found.

The second logic of action, a matching of rules to situations, rests on a logic of appropriateness. Actions are chosen by recognizing as being of a familiar, frequently encountered, type, and matching the recognized situation to a set of rules.... The logic of appropriateness is linked to conceptions of experience, roles, intuition, and expert knowledge. It deals with calculation mainly as a means of retrieving experience preserved in the organization's files or individual memories.” (March og Simon 1993:8 i Allison 1999:146)

James March og Johan P. Olsen har i sin artikkel ”The logic of appropriateness” forklart hvordan denne logikken medvirker til menneskers handlinger, og hvorfor de blir fulgt.

“The logic of appropriateness is a perspective on how human action is to be interpreted. Action, policy making included, is seen as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. The appropriateness of rules includes both cognitive and normative components (March and Olsen 1995, 30-31). Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation” (March og Olsen 2004).

Følges en ”logic of appropriateness” velges handlinger ut fra hva som er normativt riktig å gjøre, disse normene og reglene er i organisasjonen før en sak kommer opp. Slik sett definerer

normene hvem som bør gjøre hva, og hvordan oppgaver bør utføres. Stemmer modellen, skal normativt bestemte operasjonelle prosedyrer i forvaltningen ha blitt fulgt i saken om grønne sertifikater og tilnærmet bestemt utfallet i saken.

### **Hypotese II:**

*Forvaltningen handlet etter standard operasjonelle prosedyrer og resultatet av behandling av saken om grønne sertifikater fra forvaltningens side var et grønt sertifikatmarked ikke samsvarte med forvaltningens normer og regler for hvordan kraftmarkedet burde utformes.*

Andre måter å vurdere saken om grønne sertifikater på må da totalt sett ha blitt ansett av organisasjonene i forvaltningen som ikke å være akseptable eller gode måter å møte saken på. Det står derfor sentralt i undersøkelsen å finne ut hvilke organisasjoner i forvaltningen som har gjort hva, og hvorfor og hvordan organisasjonene har vurdert grønne sertifikater slik de har gjort. Modellens forklaringskraft styrkes om data viser at tidligere rutiner eller måter å møte liknende saker som saken om grønne sertifikater ble fulgt.

Jeg har konsentrert min undersøkelse om Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (OED), begge viktige aktører ved liberaliseringen av det norske kraftmarkedet og utformingen av energiloven fra 1990 (Brunborg i NVE 2007:11). Videre har jeg undersøkt om andre departementer eller etater har vært sentrale og hvordan disse har vurdert grønne sertifikater. Jeg har i mine undersøkelser søkt data om hvordan departementene og etatene har kommet fra til sine konklusjoner, samt hvordan regjeringen har behandlet informasjonen gitt fra forvaltningen.

### **Regjeringens forhold til forvaltningen**

I hvilken grad forskjellige organisasjoners normer og regler for å møte problemstillinger på påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater avhenger ikke kun av *organisasjonenes* behandling av saken, men også av hvordan *regjeringen* vurderte organisasjonens innstilling. Også relasjonene mellom regjering og ulike departementer vil ut fra modellen være standardiserte og bundet av normer og regler. Det vil derfor i en hver sak i følge modellen være slik at vurderinger fra forskjellige organisasjoner i forvaltningen tillegges ulik vekt. Organisasjonene i forvaltningen har ulik autoritet i forhold til hvilken sak som vurderes.

Allison viser til fire kritiske forhold som bestemmende for hvilke organisasjoner som har autoritet i forhold til regjeringen:

“(1) The nature of the job, (2) the measures and information available to government leaders, (3) the system of rewards and punishments for organizational members, and (4) the procedures by which human and material resources get committed.” (Allison 1969:701)

Forholdet mellom regjeringen og forvaltningen er noe uklart i modellen, særlig i forhold til hvordan en skal håndtere enkeltstatsråders rolle. Allison viser til at regjeringen har mulighet til å påvirke prosessene i forvaltningen ved mandatet de gir forvaltningen. I saken om grønne sertifikater var flere departementer involvert. Regjeringen måtte derfor selv vurdere de ulike innstillingene. I denne sammenheng vil statsrådene ha ulike personlige utgangspunkt, blant annet på grunn av ulik politisk erfaring og utdanning. Jeg har valgt å inkludere forhold i regjeringen som kan ha påvirket forskjellige departementers rolle i saken om grønne sertifikater.

Saksbehandlingen av grønne sertifikater skjedde etter en forholdsvis klar fordeling av arbeidsoppgaver i forvaltningen (punkt en). I energisaker er det vanlig at OED leder regjeringens arbeid fra forvaltningens side, og så var også tilfelle i denne saken. Slik sett var det naturlig at OED gav mest informasjon til regjeringen og fungerte som et filter for informasjon som regjeringen fikk. På den annen side var også informasjon fra Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) som er etaten med ansvaret for den *praktiske* kraftpolitikken, tilgjengelig for regjeringen. I tillegg kan en anta at informasjon fra Enova, som siden 2001 hatt ansvaret for å forvalte støtte til fornybar energi og liknende, ble benyttet av regjeringen.

Siden grønne sertifikater var tiltenkt å være en del av miljøpolitikken, vil det være rimelig å tro at også Miljødepartementet var en relevant informasjonskilde for regjeringen.

Finansdepartementet var som nevnt deltakende i utviklingen av energiloven og er også det sentrale rådgivningsorganet i alle økonomiske spørsmål. Det er derfor sannsynlig at også Finansdepartementet var en viktig informasjonsgiver til regjeringen. Videre er det Nærings- og Handelsdepartementet som forvalter statens eierandeler i kraftselskaper og slik sett kan ha orientert regjeringen om forhold rundt statens eierandeler i kraftselskaper og en innføring av grønne sertifikater.



Det ville også være nærliggende å forvente at Utenriksdepartementet (UD) var involvert siden flere politikere så for seg videreutvikling av et elsertifikatmarked også mot Europa. I så måte var Utenriksdepartementets fravær et paradoks. På den annen side kan dette tilnærmede fravær tolkes som at SOP fungerer ved at tidligere opparbeidede organiseringsformer ble fulgt. SOP er da at UD ikke i vesentlig grad skal blande seg i politiske problemstillinger som har med kraftmarkedet å gjøre.

Relevante organisasjoner i forvaltningen har gitt sin innstilling til regjeringen. Disse kan anses for å være en vesentlig del av den informasjonen regjeringen hadde tilgjengelig. På den andre side kan regjeringen i sine vurderinger ha vektlagt innstillingene ulikt. Jeg vil i oppgaven først vise til de forskjellige forvaltningsorganisasjonenes innstilling, og på hvilket grunnlag innstillingene er tatt på. Videre drøfter jeg hvilken posisjon organisasjonenes innstilling har vært tillagt av regjeringen.

Det tredje punktet som Allison viser til har jeg brukt for å drøfte om regjeringen har vært tilknyttet et eller flere departementers innstillinger spesielt. Har for eksempel noen statsråder spesifikt støttet opp under noen departementers innstillinger, og hvorfor har statsrådene eventuelt handlet slik?

### **Flere datakilder benyttet i drøftingen av Hypotese II**

Modellen har et stort omfang, i tillegg har jeg utformet en forholdsvis vag hypotese.

Datainnhenting og bearbeiding nødvendig for drøftingen av hypotesen var omfattende og tidkrevende. Datagrunnlaget er sekundærlitteratur, offentlig tilgjengelige innstillinger fra organisasjonene i forvaltningen og intervjuer.

De offentlig tilgjengelige dokumentene ga et godt grunnlag for å vurdere hvilke metoder som ble anvendt av ulike departementer for å vurdere sertifikatordningen. Intervjuene har bygget opp under og vært støttende for å vurdere metodene og prosedyrene som er brukt i forvaltningen.

Data om hvordan regjeringen vektla de forskjellige organisasjonenes innstillinger var vanskelige å få tilgang til. Deler av det skriftlige materialet fra forvaltningen er ikke offentlig og jeg har ikke lyktes med å få tilgang på dette. Blant disse dokumentene er

interdepartementale drøftinger som ikke er vanlig å offentliggjøre, og drøftinger i OED som anses for å være av en slik politisk art at de anses som regjeringshemmeligheter.

Imidlertid ga andre informanter som ble intervjuet indikasjoner på hvilke organisasjoner i forvaltningen som er tillagt størst vekt av regjeringen. De ga informasjon om hvordan ulike aktører oppfattet regjeringens bruk av forvaltningen, og hvorfor den benyttet forvaltningen slik. Fortolkningene til personene som ble intervjuet har jeg også holdt opp mot sekundærlitteratur om relasjoner i byråkratiet og mellom byråkratiet og regjeringen.

### **2.2.3 Modell III: Forhandlingsmodell**

Denne modellen legger til grunn at det er mange aktører, med ulik evne og vilje til å påvirke utfallet i en politisk sak. Alle aktørene forsøker å påvirke utfallet mest mulig i retning av egne ønsker, men vil antakeligvis ikke oppnå et utfall de ønsker. Dette fordi forhandlingene foregår i sekvenser, og innenfor den sammenheng at det er politiske saker som skal tas stilling til, der aktørene gir og tar i hver sak. I modellen blir valget en følge av et forhandlingsspill:

“Government behavior can thus be understood according to a third conceptual model not as organizational outputs, but as outputs of bargaining games. In contrast with Model I, the bureaucratic politic model sees no unitary actor but rather many actors and players, who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well, in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals, making government decisions not by rational choice but by the pulling and hauling that is politics.” (Allison 1969: 707)

I utgangspunktet har aktørene ulikt utgangspunkt både med hensyn til hvilken makt, og hvilken interesse de har av en aktuell sak. Makten en aktør har i en sak har sammenheng med evnen til å påvirke resultatet og viljen den har til å bruke sine evner, samt hvordan andre aktører anvender sin makt. Som Allison skrev er aktørers påvirkningskraft;

“is an elusive blend of at least three elements: bargaining advantages (draw from formal authority and obligations, institutional backing, constituents, expertise, and status), skill and will in using bargaining advantages, and other players’ perceptions of the first two ingredients.” (Allison 1969: 710)

Evnene en aktør har er avhengig av flere forhold. Jeg har sett evnen som den mulighet en aktør har for effektivt å påvirke en politisk beslutning. Den andre siden er viljen til å bruke evnene, dette henger sammen med hvordan aktøren prioritere en sak i forhold til andre saker.

Det er en uoverkommelig oppgave å identifisere alle aktører, hvilke evner de har, og hvilken vilje de har til å bruke sine evner i en hver politisk sak.

Jeg valgte derfor å bruke modell III for spesielt å undersøke hvordan kraftkrevende industri som særinteresse påvirket regjeringens beslutning i saken om grønne sertifikater. Jeg undersøkte om kraftkrevende industri forsøkte å påvirke regjeringen, i hvor sterk grad kraftkrevende industri forsøkte å påvirke og i hvilken grad kraftkrevende industri lyktes i å påvirke regjeringen.

### **Hypotese III:**

*Industrien påvirket i negativ retning i saken om et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge.*

Hypotesen valgte jeg fordi kraftkrevende industri har vært en viktig interessent i utbyggingen av norsk kraft og kunne ha interesser i utformingen av et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Gitt utfallet i saken om grønne sertifikater ønsket jeg å undersøke om industrien har påvirket til at det ikke ble et sertifikatmarked.

Aktører innen kraftkrevende industri er blant annet Norsk Industri og LO. Norsk Industri er en paraplyorganisasjon som blant annet inkluderer Prosessindustriens Landsforbund. LO har interesser gjennom å ha store deler av omkring 15000 ansatte i kraftkrevende industri som medlemmer (Fehr og Hjørungdal 1999:22-23). Billig kraft til kraftkrevende bedrifter øker muligheten for at arbeidsplassene i bedriftene opprettholdes og at driften fortsetter. Slik sett har både eierne og arbeidstakerne sammenfallende interesser. Kan disse interesseorganisasjonene for eksempel ha ønsket seg mer gasskraft og ikke mer ny fornybar kraft som har mer ustabile leveranser?

Jeg har forsøkt å undersøke om aktører innenfor kraftkrevende industri forsøkte å påvirke regjeringen. Datagrunnlaget for dette er offentlig tilgjengelige dokumenter og intervjuer.

## **2.3 Metode**

Jeg har valgt å benytte meg av dokumenter og intervjuer som datakilder i mine analyser. I tillegg støtter jeg opp mine funn ved bruk av sekundærlitteratur. Dokumenter som datakilde var rimelig å bruke fordi mengden av norske offentlige dokumenter i saken om et felles

pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge ikke er uoverkommelig. Jeg har begrenset begrepet dokument her til å gjelde skriftlige dokumenter som er tilgjengelig på web, eller dokumenter som har vært det. Valget av intervjuer som kilde til data er gjort både med hensyn til den tid jeg hadde til rådighet, og fordi dette er en hensiktsmessig og god måte å få valide data på. I det følgende vil jeg gjennomgå hvordan intervjuene ble gjort, samt hvem som er intervjuet.

### **2.3.1 Intervju**

Oppgavens problemstilling gjelder grunner for et politisk valg. Valget om ikke å videreføre forhandlingene med Sverige om grønne sertifikater sees som én beslutning. Denne beslutningen er basert på mange andre beslutninger. Andre beslutninger er i oppgaven ansett som mulige forklaringer på regjeringens beslutning. Intervjuer kan være en god metode for å få informasjon om andre relevante beslutninger i forhold til valget om ikke å innføre grønne sertifikater. Videre kan intervjuer gi bedre kjennskap til hvordan den politiske prosessen foregikk. I intervjuene har jeg fortrinnsvis søkt å belyse hypotesene, men jeg har også søkt andre data for å belyse saken om grønne sertifikater.

Å søke etter andre data har vært viktig for å teste hvor relevante hypotesene er. Blant annet fordi hypotesene jeg har framstilt ikke er uttømmende og ikke kan gi en fullstendig forklaring. Intervjuene har derfor hatt en åpen form. En fordel med åpne og relativt ustrukturerte intervjuer var nettopp å få fram flest mulig perspektiver. Ulempen med denne formen for intervjuer er at datasettet har stor variasjon, mens fordelene er at oppfatninger om sammenhenger som flere av de intervjuede framsatte mer eller mindre uoppfordret står sterkere.

Dokumentene i saken om grønne sertifikater gir grunnlag for å stille spørsmål ved regjeringens begrunnelse, eller stille spørsmål ved hvordan regjeringen har kommet fram til sin begrunnelse. Kritikken fra ZERO (2006) er blant annet at regjeringen sin begrunnelse enten var feilaktig eller var en snever og spesiell fortolkning. Ved å bruke intervjuene har jeg forsøkt å avdekke hvordan regjeringen har kommet fram til sin begrunnelse. Dette har vært vanskelig, men kombinasjonen av dokumentanalyse og intervju har vært fruktbar. Utelukkende dokumentanalyse ville gitt dårligere data for å vekte den støtte som finnes for de tre hypotesene jeg har undersøkt spesielt.

En styrke ved intervju er at det er en datainnsamlingsmetode som gir mulighet for å opparbeide meget god kjennskap om det som studeres, og det er en spesielt anvendelig datainnsamlingsmetode hvis man ønsker å undersøke en problemstilling svært grundig (Hellevik 1999: 97-99). I denne sammenheng har jeg i min undersøkelse forsøkt å avdekke flest mulig relevante forhold, og skille ut mindre relevante sider i saken om sertifikatene. Intervjuene har bidratt til å få god kjennskap til ulike sider i saken om grønne sertifikater og har gitt mulighet for å skille ut mindre relevante sider i saken.

### **2.3.2 Hvordan utformet jeg intervjuguidene og hvordan fungerte dette?**

Med basis i dokumentgjennomlesning har jeg forsøkt å stille godt forberedt til intervjuene. I intervjuguidene har jeg i tillegg til mer generelle spørsmål forsøkt å stille spørsmål som er spesielt relevante for de forskjellige personene som ble intervjuet. De generelle spørsmålene har vært knyttet til de intervjuedes egen rolle, hvordan personen har vurdert saken og på hvilket kunnskapsgrunnlag, hvordan hun har oppfattet andre aktører og hva personen trodde var grunner til at det ikke ble et sertifikatmarked. I noen intervjuer har jeg funnet ut at mine forventninger ikke alltid stemte. Noen informanter har mindre kjennskap til saken om grønne sertifikater enn hva jeg trodde på forhånd, mens andre hadde større grad av kjennskap enn hva jeg forventet.

Videre var det svært forskjellig hvordan de intervjuede møtte intervjusituasjonen. Noen av de intervjuede var svært imøtekommende og ønsket å gi mye informasjon og flere betraktninger, mens andre i mindre grad var villige til å dele informasjon. I intervjuer der den intervjuede var svært imøtekommende benyttet jeg i liten grad intervjuguiden, mens intervjuguiden ble mer aktivt benyttet hvis den intervjuede hadde mindre informasjon eller ikke delte informasjon uoppfordret. Graden av åpenhet viste seg å være lite knyttet til hvilke spørsmål jeg stilte, men mer med personen som ble intervjuet sin holdning til intervjuet. Informanter som er mer distanserte fra regjeringen hadde en tendens til å være mer åpne enn informanter med nærmere tilknytting til regjeringen. I denne sammenheng lyktes jeg ikke med å få intervjuavtale med sentrale personer i forvaltningen fra OED og Finansdepartementet. Dette kan tolkes som at eventuelle informanter fra de to departementene ikke ønsket å gi informasjon, eller fant det vanskelig på grunn av sin rolle i departementene, eller de fikk ikke tillatelse til å stille opp til intervju.

### **2.3.3 Hvem ble intervjuet**

Jeg har intervjuet 17 personer fordelt på fem politikere fra opposisjonen, hvorav tre politikere var tilknyttet regjeringen Bondevik II, foruten tre politikere eller rådgivere som var tilknyttet regjeringen Stoltenberg II. Alle partier er representert. Videre er forvaltningen og statsforetak representert ved fire personer. Tre utredere er intervjuet, samt to fra interesseorganisasjoner for miljø eller energibransjen. Jeg fikk dessverre ikke kontakt med informanter fra departementene, noe som er en klar svakhet. En styre ved sammensettingen av de intervjuede er at flere av dem har arbeidet i forskjellige tilknyttinger til OED tidligere. Flere av de intervjuede har hatt overlappende roller, eller de har skiftet rolle under eller etter at saken om grønne sertifikater ble avsluttet i februar 2006. 15 av intervjuene er gjort ved personlig samtale på informantens arbeidsplass eller på kafé eller liknende. To av intervjuene ble gjort per telefon. Informantene er kontaktet via telefon og e-post. Telefonintervjuene var mindre fruktbare enn personlige intervjuer. Intervjuer på kafé ga støy som forstyrret intervjusituasjonen noe. Intervjuer på informantens arbeidsplass fungerte best. De fleste av de intervjuede stilte godt forberedt og hadde satt av god tid. Noen hadde imidlertid en mer presset timeplan og hadde derfor begrenset med tid. I situasjoner med lite tid ble intervjusituasjonen noe mer stresset.

Varigheten på intervjuene varierte fra 15 minutter til 90 minutter. Forskjellig tidsbruk gir en svakhet ved vektleggingen av intervjuede personer. I de lengre intervjuene ønsket den intervjuede å dele mye informasjon. Intervjuene ble kortere ved lavere grad av kjennskap om saken og når personene som ble intervjuet i mindre grad ønsket å dele informasjon. Årsaken til de tre intervjuene på under 30 minutter er at disse personene hadde lite tid å avse. De fleste intervjuene hadde en varighet på mellom 45 og 60 minutter.

Mange av de intervjuede ønsket anonymitet. Jeg har av hensyn til informanter som ville holdes anonyme holdt alle anonyme, da dette minsker muligheten for å identifisere intervjuede personer som ønsket anonymitet. Sitater fra intervjuene er derfor gjort ved å gi nummer til hvert intervju. Å gi anonymitet har gjort det lettere å få til avtaler med en del informanter, men har ikke hjulpet for å få intervjuer med ansatte ved Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet. Andre departementer fant jeg tidlig at hadde vært i mindre relevante i saken. På grunn av begrenset tid og erfaringen ved å forsøke å få til intervjuer med OED og Finansdepartementet, antok jeg at det også var vanskelig å få til intervjuer med ansatte i andre departementer.

Den politiske aktualiseringen av de grønne sertifikatene kunne tolkes som å være en viktig grunn for at personer fra OED og Finansdepartementet ikke ønsket å stille opp til intervju. Finansdepartementets folk begrunnet dette med at de ikke ville stille opp til intervju fordi departementet ikke hadde mer å tilføye enn det som var offentlig tilgjengelig.

Finansdepartementet henviste spesielt til Frischrapporten *Pliktige elsertifikater* (Golombek og Hoel 2005).

## **2.4 Datas reliabilitet og validitet**

Jeg oppfattet at de intervjuede personene svarte ærlig og oppriktig på spørsmålene som ble stilt. Intervjuene bekreftet også at det ble stilt spørsmål ved regjeringens egen begrunnelse. Dette kan tolkes som at det svekket både validiteten og påliteligheten til regjeringens begrunnelse. På den annen side er det data fra intervjuene og fra skriftlige kilder som støtter opp under regjeringens begrunnelse. Et problem ved data fra intervjuene var at få hadde kjennskap til hvordan regjeringen vurderte sertifikatene. De intervjuede som hadde god kjennskap til prosessene i regjeringen ønsket sjelden å dele informasjon om prosesser i regjeringen.

Intervjuene er ikke tatt opp på bånd, men jeg har skrevet detaljerte referater rett etter hvert intervju. Det at intervjuene ikke ble tatt opp på bånd svekker dataenes reliabilitet. På den annen side kan båndopptak medvirke til at den intervjuede føler intervjusituasjonen mer stressende. En erfaring jeg gjorde var at en løs og fri intervjusituasjon gjorde at den intervjuede ønsket å dele av sin kunnskap. På bakgrunn av dette, vil jeg si at beslutningen om ikke å bruke båndopptaker i intervjusituasjonen var et fornuftig valg for å øke datas validitet.

Opgavens mål er å kunne forstå regjeringens valg, delvis begrenset av de tre hypotesene jeg har framstilt. Valg av informasjonskilder har vært preget av tidsbegrensning, og vansker med å få intervjuer med sentrale aktører, særlig personer i departementene. En annen side ved de intervjuede er at det er en klar overvekt av offisielle tilhengere av grønne sertifikater.

Overvekten av tilhengere henger også sammen med at fornybar kraft i seg selv er en ”ja-sak”, som det er vanskeligere å være motstander av. Til sammen gir både overvekten av tilhengere og mangel på informanter fra departementene et skjevt utvalg av informanter, hvor begge deler er med å svekke undersøkelsens reliabilitet og validitet. På den annen side har jeg i stor

grad benyttet metodetriangulering ved å anvende skriftlige kilder for å veie opp for et skjevt utvalg blant informanter i intervjuutvalget.

Av fravær i utvalget som svekker undersøkelsen vil jeg nevne at miljøvernorganisasjoner kunne ha vært sterkere representert, det samme kunne mer generelle bedriftsinteresser som for eksempel NHO. På den annen side fant jeg tidlig indikasjoner på at særinteresser i liten grad har forsøkt å påvirke regjeringen, utover det som ble gjort gjennom offentlig tilgjengelige dokumenter. Aktører som har gitt skriftlige dokumenter har da allerede gitt en framstilling av saken, hvor det politiske valget er drøftet. Noen personer jeg har vært i kontakt med henviste meg til sine egne uttalelser og mente det som stod i disse var dekkende for deres del.

## **2.5 Oppsummering**

Jeg har i dette kapittelet framsatt tre modeller som jeg har knyttet hypoteser til. Til rasjonell policy beslutningsmodellen har jeg knyttet en hypotese om at grønne sertifikaters virkning på strømprisen ble vurdert som uheldig av regjeringen med hensyn på regjeringens velgeroppslutning. I hypotesen tilknyttet organisasjonsprosessmodellen hevdes det at forvaltningen vurderte grønne sertifikater som ikke i tråd med hvordan kraftmarkedet burde reguleres. Forhandlingsmodellen har jeg brukt til å framsette hypotese III hvor det hevdes at kraftkrevende industri har påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater i retning av at det ikke ble et felles pliktig sertifikatmarked mellom Sverige og Norge.

I siste del av kapittelet har jeg drøftet valget av intervju som metode for å samle data. Jeg har også redegjort for hvordan intervjuene gikk. I tillegg har jeg vist til at jeg har brukt dokumenter som kilde for data, samt at jeg har støttet opp funn med sekundærlitteratur.



## Kapittel III

### 3.1 Grønne sertifikater i norsk politikk

I dette kapittelet gjennomgår jeg viktige punkter i den norske prosessen rundt de grønne sertifikatene. Først viser jeg at energiloven fra 1990 er et bakteppe for hvorfor grønne sertifikater ble vurdert. Deretter vises det til den historiske saksgangen i saken om grønne sertifikater, ved når grønne sertifikater slo gjennom som idé, og hvordan saken ble utredet videre av og for forvaltningen, hvilke synspunkter som er kommet fram fra ulike aktører og hvordan reaksjonene var da det ble kjent at et felles svensk-norsk sertifikatmarked ble utsatt på ubestemt tid.

#### 3.1.1 Liberalisering av kraftmarkedet på 90-tallet

I 1990 endret vilkårene for prissettingen i det norske kraftmarkedet seg. Da ble det vedtatt en ny energilov i Norge. Den nye loven innebar at Norge innførte markedsbasert omsetning av kraft. Tidligere var kraftprisen i sterkere grad satt av politikerne (Thue 1996:104). Ved liberalisering av kraftmarkedet ble markedet akseptert som mekanisme til å sette pris og mengde i kraftmarkedet. Den nye loven var mer i tråd med samfunnsøkonomisk teori (Brunborg i NVE 2007). Energilovens formål er nettopp å oppnå mer samfunnsmessig rasjonell omsetning av kraft (Energiloven). Lars Thue hevder at loven kom etter et paradigmeskifte blant økonomene i retning av en mer markedsbasert tankegang (Thue 1996:100-103). Det var under Syse-regjeringen ved olje- og energiminister Eivind Reiten at Stortinget vedtok den nye loven.

Etter liberaliseringen falt prisene på kraft, mens vekst i forbruket har ført til at prisene har steget i senere år. Prisen på kraft har hatt to topper, i 1996 og vinteren 2002-2003, etter liberaliseringen av kraftmarkedet. I begge periodene var det lite nedbør og kaldt. I 2003 ble et grønt sertifikatmarked introdusert som en løsning på å forsøke å unngå pristopper (Innst. S. nr. 277 (2002-2003)). I denne introduksjonen vises det til at langsiktige prissignaler ikke har ført til betydelige investeringer. Før energiloven fra 1990 ble investeringsbeslutninger i stor grad tatt av politikere, mens etter energiloven tas investeringsbeslutningene av profittmaksimerende aktører i kraftmarkedet. For at disse skal finne det hensiktsmessig å investere må den forventede prisen på kraft gå opp. Subsidier i ulike former endrer investorer sine forventninger og vil derfor endre muligheten for at nye investeringer skal skje. Grønne

sertifikater er en subsidie av definert ny fornybar kraft som i teorien påvirker investeringsbeslutninger.

### **3.1.2 Grønne sertifikater oppstår som idé sent på 1990-tallet**

I Norge var Stortingsmelding 29 *Om energipolitikken* (1998-99) den første stortingsmeldingen som omtalte mulighetene for et grønt sertifikatmarked. I denne stortingsmeldingen ble mulighetene for et felles internasjonalt marked drøftet. Meldingen antydte at grønne sertifikater var en av mange muligheter for å fremme mer grønn kraft. Idéen om grønne sertifikater slo sterkere igjennom i 2001 i Budsjettinnstilling til Stortinget nummer 9, hvor regjeringen ble bedt om å utrede et grønt sertifikatmarked (Budsjett-innst. S. nr 9 (2000-2001)). Utredningsrapporter fra Joule (2001; 2002), Econ (2001; 2002), SSB (2001; 2002) og Stiftelsen for samfunns- og næringsforskning (SNF 2001) ble gitt til OED i 2001 og 2002. I 2001 var det videre en markant økning i omtalen av grønne sertifikater i offentlige dokumenter, hvor blant annet overgangsordninger fra daværende støtteordninger til et system for grønne sertifikater ble diskutert.

Et nytt steg i den politiske prosessen kom i stortingsmelding nummer 9 (2002-2003), hvor grønne sertifikater er omtalt i to kapitler. I etterkant av denne meldingen ba Stortinget regjeringen Bondevik II om å utrede en sertifikatordning ytterligere. På omtrent samme tidspunkt overleverte Agder Energi, Bellona, El & IT forbundet, Energibedriftenes Landsforening, Enviro Energi, KS Bedrift, Norsk Bioenergiforening, Norsk Hydro, Statkraft og Østfold Energi et felles dokument til Stortinget. Organisasjonene foreslo i uttalelsen at Norge skulle inngå et samarbeid med Sverige. Ettersom det var et kontroversielt samarbeid mellom Bellona og kraftbransjen fikk dokumentet forholdsvis mye oppmerksomhet på Stortinget (Intervju 6). Disse organisasjonene inviterte også politikere til et seminar om grønne sertifikater. Seminaret ble meget godt besøkt av stortingspolitikere (Intervju 6).

Videre i 2003 fikk NVE 7. juli i oppdrag av OED å utrede et pliktig elsertifikatmarked på bakgrunn av stortingsmelding nummer 9 (2002-2003). Utredninger var satt av som en av oppgavene til OED i revidert statsbudsjett våren 2003 (St.prp. nr. 65 (2002-2003)). NVE sin rapport ble offentliggjort i 2004. NVE anbefaler i rapporten et sertifikatmarked ved målsettinger for mengde ny fornybar kraft over 10 TWh innen 2016 (NVE 2004:89). I arbeidet med rapporten var det kontakt mellom NVE og tilsvarende svenske myndigheter ved

Statens Energimyndighet (STEM) som nå heter Energimyndigheten. Kontakten mellom NVE og STEM endte i et likt syn på hvordan et sertifikatmarked burde utformes (Intervju 1, Intervju 3). Slik sett gjenstod det i hovedsak at landenes politiske ledelse skulle bli enige. Ambisjonsnivå og fordeling av betalingsforpliktelsene var to av forhandlingsspørsmålene.

### 3.1.3 Økonomiske utredninger

Utredningene gjort i Norge viste en strekt vekt på økonomiske forhold. Dette vises igjen i utredningene i kjølvannet av stortingsmelding nummer 18 (2003-2004). I denne meldingen ble et felles norsk-svensk sertifikatmarked drøftet. Econ (2004) og SSB (2005) utredet for OED, mens Frischsenteret utredet for Finansdepartementet (Golombek og Hoel 2005).

I Frischsenterets rapport *Pliktige elsertifikater* er det i grove trekk vektlagt prinsipielle sider ved pliktige elsertifikater fra et samfunnsøkonomisk perspektiv (Golombek og Hoel 2005). Konklusjonen av drøftingen til Golombek og Hoel er hovedsakelig at pliktige elsertifikater synes å være en dårlig idé sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv ved at subsidiering kraftproduksjon gjennom såkalte ”kvasimål” for mengde ny fornybar kraft ikke er i tråd med samfunnsøkonomisk teori. Forfatterne drøfter også forstår som en videreføring av endringen blant økonomer i retning av en markedsbasert tankegang som Lars Thue påpekte (1996). Politisk intervensjon vil slik sett være forstyrrende for markedsmekanismen. Golombek og Hoel påpeker også spesielt at grønne sertifikater i økonomisk forstand er en avgift, noe som påvirker direkte på etterspørselssiden ved at forbrukerne får en ekstra kostnad. I denne sammenheng argumenterer forfatterne for at utgiftene ved støttereimer for ny fornybar kraft bør betraktes som en vanlig offentlig utgift. Dette kan tolkes som at forfatterne mener at et støttereime bør gå direkte over statsbudsjettet. Deres hovedsynspunkter kommer klart fram i sammendraget av rapporten *Pliktige elsertifikater*:

”Derimot kan et ”kvasimål” om omfanget av fornybar kraft realiseres kostnadseffektivt med pliktige elsertifikater, men det er vanskelig å begrunne hvorfor myndighetene skal ha et slikt mål. Pliktige elsertifikater innebærer at støtten til fornybar kraft fullt ut finansieres gjennom en avgift på samlet bruk av kraft. En slik finansiering er ikke i samsvar med samfunnsøkonomiske prinsipper for hvordan støtteordningen bør finansieres: I et samfunnsøkonomisk perspektiv bør støtteordningen for fornybar kraft betraktes på lik linje med alle andre offentlige utgifter.” (Golombek og Hoel 2005:1).

SSB drøfter noen av de samme punktene som Golombek og Hoel, men SSB har i sin utredning vektlagt å beregne økonomiske konsekvenser av en elsertifikatordning, både for

samfunnet som helhet og for forskjellige forbruker- og eiergrupper. SSB analyser viser at det var det offentlige og eksisterende kraftprodusenter som ville blitt belastet med de størst økonomiske konsekvensene hvis en sertifikatordning ble innført. Andre endringer var mindre, noe som viser igjen i SSBs konklusjon der forfatterne av utredningen skrev at Norge vil tape på en sertifikatordning:

”Velferdsberegningene viser at Norge samlet vil tape på innføringen av en nordisk elsertifikatordning. Konsumentene vil tape noe samlet sett, men dette vil variere over perioden. De store taperne er de opprinnelige kraftprodusentene. De taper ved at økt tilgang på energi gjennom sertifikatordningen (implisitt subsidie i markedet) gir fallende energipris. De store vinnerne er de forbrukerne som blir fritatt fra kjøpsplikten for sertifikater da prisen på energi faller med økt tilbud. De elsertifikatberettigede produsentene vinner også noe, men siden grensekostnadene ikke stiger noe særlig i det aktuelle området er gevinsten liten. Offentlig sektor vil heller verken tjene eller tape på el.avgift og moms men vil gjennom inntektsskatt, grunnrenteskatt, naturressursskatt og direkte eierskap være den som tar den største belastningen. her vil tapet øke jevnt fra null til 4-6 milliarder kroner per når vi nærmer oss slutten av sertifikatperioden.” (SSB 2005: 35-36)

Econ har i sin utredning lagt til grunn at det skal være en satsing på ny fornybar kraft, og viste at et felles norsk svensk sertifikatmarked kan være kostnadseffektiv gitt forutsetningen om å satse på ny fornybar kraft. Slik sett har Econ vurdert hvilket virkemiddel som ut fra økonomiske kriterier er mest effektivt for å fremme mer ny fornybar kraft. I utredningen som Econ skrev kom det fram at det var betydelige gevinster ved et felles sertifikatmarked:

”Vi finner at en stor del av utbyggingen av ny fornybar kapasitet i et felles marked vil skje i Norge, og at Norge vil eksportere sertifikater til Sverige. Sertifikatprisen blir betydelig lavere i et felles marked enn den er i dagens svenske marked. Dette gjelder også i et scenario med høyere ambisjonsnivå for ny fornybar kraft i Norge enn i dag. Dette innebærer også at dagens ambisjonsnivå for ny fornybar kraft i Norge og Sverige kan nås til betydelig lavere kostnader, i størrelsesorden 1-1,5 mrd. NOK/år, i et felles norsksvensk sertifikatmarked.” (Econ 2004:1)

Disse tre utredningene har et felles trekk ved at mål for mengde ny fornybar kraft ble ansett som et politisk spørsmål. Men i denne sammenheng uttrykte Golombek og Hoel i sin rapport at samfunnsøkonomisk teori ikke er forenlig med at politikerne setter ”kvasimål” for mengde ny fornybar kraft. Golombek og Hoel sin rapport er også en mer teoretisk rettet utredning, hvor forfatterne har drøftet og analysert et grønt sertifikatmarked ved å anvende teorien. Econ og SSB har sine analyser inkludert analyser med anslag for kostnader og inntekter for en ordning med grønne sertifikater. Slik sett kan utgangspunktet for utredningene være med å

forklare hvorfor Golombek og Hoel uttrykker seg negativt om et ”kvasimål” for mengde ny fornybar kraft.

### **3.1.4 NVE og Enova sine synspunkter**

Både Enova og NVE er sektorspesifikke forvaltningsorganer for henholdsvis subsidier av ny kraftproduksjon og med et spesifikt ansvar for kraftmarkedet. NVE anbefalte en sertifikatordning hvis det var tilstrekkelig politisk vilje til å satse på ny fornybar kraftproduksjon. Videre påpeker NVE at all ny fornybar kraftproduksjon bør få rett på sertifikater for at en sertifikatordning skulle fungere godt. Begge disse sidene kom fram i NVE sin hovedkonklusjon:

”NVEs hovedkonklusjoner er at et obligatorisk sertifikatmarked kan fungere godt for å fremme økt produksjon av kraft fra fornybare energikilder. Dette forutsetter imidlertid at ordningen er teknologinøytral, har tilstrekkelig høyt kvotepliktsnivå, har lang varighet og samordnes godt med den svenske elsertifikatordningen.” (NVE 2004:8)

Enova støttet NVE ved at ambisjonsnivået måtte være høyt, men poengterte også at elsertifikatordningen har et betydelig gratispassasjerproblem, som gjorde at virkemiddelet ikke nødvendigvis var det mest kostnadseffektive. Gratispassasjerproblemet var at i ordningen med grønne sertifikater ville det være kraftproduksjon som ikke trengte subsidier som ville få subsidier. NVE mente at gratispassasjerproblemet måtte aksepteres for at sertifikatordningen skulle kunne fungere godt, mens Enova hevdet at dette problemet sådde tvil om hvor kostnadseffektivt en ordning med grønne sertifikater ville bli. Dette kom fram i Enova sin høringsuttalelse:

”Enova stiller seg tvilende til at et marked for pliktige elsertifikater vil være det mest effektive virkemiddelet for Norge for å fremme økt produksjon av fornybar elektrisitet i Norge. I utgangspunktet er det fornuftig at det legges opp til teknologinøytral virkemiddelebruk, men Enova mener at den mulige andelen av gratispassasjerer (prosjekter som er lønnsomme uten elsertifikater) og kostnadene knyttet til innføringen av systemet kan gjøre systemet mindre kostnadseffektivt enn alternative virkemidler.” (Enova 2005:8)

### **3.1.5 Lovforslag på høring**

I november 2004 sendte OED ut lovforslag for en elsertifikatordning ut til høring.

Høringsfristen var 1. februar 2005. Høringen ble foretatt før de økonomiske utredningene var klare. Flere av høringsinstansene mente at både fristen var kort og at økonomiske

konsekvenser burde vært utredet før loven ble sendt ut på høring. Sentrale punkter som måtte avklares var ifølge høringsnotatet:

- bestemme hvilken type energiproduksjon som oppfyller kravene til å få omsettbare sertifikater
- bestemme hvem som skal få plikten til å kjøpe elsertifikater
- etablere et register over anlegg som tilfredsstiller kravene, og utstede elsertifikater i henhold til den løpende produksjon
- bestemme hvor lenge eiere av et anlegg skal få tildelt elsertifikater
- bestemme om elsertifikater skal kunne spares eller lånes
- fastsette straffeavgift
- bestemme størrelsen på elsertifikatplikten og hvordan denne skal endres over tid
- etablere et kontrollsystem for blant annet å sikre at kjøpsforpliktelsene overholdes og at brukte elsertifikater inndras. (OED 2004:6)

Høring vakte selvsagt reaksjoner, hvor noen var uenige i virkemiddelbruken, mens andre hadde synspunkter om hvordan ordningen burde utformes. De som var direkte uenige var forbrukerinteresser, samt at fagøkonomer uttalte skepsis til grønne sertifikater som virkemiddel for å fremme ny fornybar kraftproduksjon. Andre uttalte seg om utformingen av ordningen, hvor miljøvernere spesielt uttalte seg om det de anså som uheldige miljømessige virkninger.

### **3.1.6 Motstandere**

Det er få på høringslisten som er direkte imot en ordning med grønne sertifikater. Dette kan skyldes at ny fornybar kraftproduksjon er en såkalt ”ja-sak”. Forbrukerinteresser ved Vannbevegelsen og Strømforbrukerne viste i sin høringsuttalelse motstand mot grønne sertifikater. De argumenterte for forbrukernes økonomiske interesser, og hevdet at forbrukerne måtte betale for ”kalaset”:

”Parallelt(!) med høringen ... gjennomføres en utredning av de økonomiske konsekvensene av lovforslaget. Vi får altså ikke kjennskap til de økonomiske konsekvensene før høringsfristen er utløpt. Noen av dem er det imidlertid ikke så vanskelig å innse: Det er de alminnelige husholdningene som skal betale kalaset.”  
(2005)

Videre hevdet Vannbevegelsen og Strømforbrukerne at det var nok kraft i Norge og at norske forbrukere ville betalt for miljøtiltak i EU ved en ordning med grønne sertifikater. De mente at liberaliseringen av kraftmarkedet hadde kommersialisert vannkraften som og at vannkraften ikke lenger var et felles gode som kom innbyggerne i Norge til gode. Slik kom dette fram i høringsuttalelsen:

”Loven forsterker den allerede kommersielle utnyttelsen av vannkraften til fordel for store kapitalinteresser, mens befolkningen, det vil si de enkelte husstander, skal betale den økte kapasiteten. Som påpekt, er det ikke mangel på ren fornybar energi i Norge. Det er derfor ikke riktig å pålegge norske husstander å betale for omleggingen av forurensende kraftproduksjon i andre land.” (2005:4)

Vannbevegelsen og Strømforbrukerne er ikke de mest kjente organisasjonene. Statistisk Sentralbyrå (SSB) er på sin side kjent som en mer innflytelsesrik aktør. Saksbehandler Torstein Bye i SSB sine synspunkter kan tolkes som økonomisk faglig støtte for Vannbevegelsen og Strømforbrukernes argumenter. Bye hevdet at omfattende utbygging av ny kraftproduksjon i Norge ville føre til eksport av kraft, som ville gitt lavere priser i utlandet. Deler av eksportert kraft ville ved en sertifikatordning vært subsidiert av norske forbrukere, noe som kom fram i SSB sin høringsuttalelse:

”En omfattende utbygging av fornybar energikilder i Norge, med en kjøpsplikt av sertifikater for norske forbrukere, vil også høyst sannsynlig medføre økt netto eksport av elektrisitet. Dette bidrar til å holde prisene nede i nabolandene, på norske forbrukeres bekostning.” (SSB 2005b)

Bye kritiserte også en ordning med grønne sertifikater for å være et lite hensiktsmessig virkemiddel for å nå ordningens målsettinger, samt at ordningen var dyr.

”Pliktige elsertifikater ønskes innført for å øke produksjonen av elektrisitet fra fornybare energikilder. En rimelig tolkning er at dette skal erstatte ikke fornybare energikilder, eller erstatte import som på marginen er produsert med ikke fornybare teknologier. Siden den mest aktuelle ikke fornybare energikilden innenlands er gasskraft, og utbygginger av gasskraft er sterkt regulert, virker elsertifikater som et unødvendig instrument i denne sammenheng. Økt etterspørsel i markedet vil drive kraftprisen opp og dermed bedre lønnsomheten ved fornybare teknologier slik at de kommer inn i markedet uten en slik implisitt støtteordning.” (SSB 2005b)

Argumentet Bye framsetter er at markedet selv bør bestemme hvilken produksjon som er lønnsom uten at myndigheten intervenserer for å påvirke lønnsomheten. Argumentet stemmer overens med Golombek og Hoel (2005) sitt argument om at myndigheten ikke bør ha ”kvasimål” for mengde ny fornybar kraft, men skattlegge forurensere.

### **3.1.7 Aktører som vil ha miljøbeskrankninger**

Direktoratet for naturforvaltning (DN) viste i sin høringsuttalelse til svakheter ved en ordning med grønne sertifikater. Direktoratet var opptatt av at flere miljøhensyn måtte tas. På den annen side var direktoratet ikke avvisende til en omfattende satsing på ny fornybar

kraftproduksjon og grønne sertifikater som et virkemiddel for å fremme dette. Slik kom DN's synspunkter fram:

”DN er i utgangspunktet positiv til at nye fornybare kilder tas i bruk. Erfaringer fra vann- og vindkraft har imidlertid vist at utslippsfrihet og fornybarhet ikke samsvarer med miljøvennlighet. Vind- og vannkraftanlegg kan, avhengig av lokalisering, representere betydelige naturinngrep som kan gi uheldige virkninger for miljøet. Disse kan komme i konflikt med bevaring av viktige naturtyper, naturområder (som inngrepsfrie områder) og leverområder for truede og sårbare arter. I tillegg kan utbygging komme i konflikt med muligheten til å utøve friluftsliv i natur uten tekniske inngrep. Prosjekt som innebærer vesentlige miljøkostnader mht ødeleggelse av naturkvaliteter bør etter DN's mening ikke motta støtte gjennom elsertifikater.” (2005)

Direktoratet hevdet også at konsesjonsapparatet ikke var godt nok, og at nettopp konsesjonsprosessene burde avgjøre hvilke produksjoner som fikk rett på sertifikater, slik at andre miljøhensyn ble ivaretatt godt nok.

”DN mener at konsesjonssystemet slik det fungerer i dag ikke vil være et tilstrekkelig apparat til å ivareta de miljøkvaliteter som blir utfordret ved en betydelig og subsidiert økning i utbyggingstakten.” (2005)

Også i direktoratets synspunkter om prinsippet om teknologinøytralitet kom miljøhensynet fram:

”Etter DN's mening bør en sertifikatorordning ikke ha som formål å fremme all fornybar produksjon, men ordningen bør fremme ny fornybar el som gir større fordeler enn ulemper for miljøet, og som ikke ville være lønnsom i dagens marked.” (2005)

Direktoratet for naturforvaltning mente videre at en ordning med grønne sertifikater hadde økonomiske incitamenter som var uheldige med hensyn på å ta vare på blant annet vernede vassdrag. I høringsuttalelsen kom det fram at dette ikke var ønskelig fra DN sin side:

”Et økonomisk incitament til å etablere tekniske inngrep i vernede vassdrag er etter DN's mening ikke ønskelig.” (2005)

Også miljøvernorganisasjonene Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom stilte spørsmål ved om vannkraft burde ha rett på sertifikater. De hevdet at et økonomisk incitament som førte til mer vannkraftutbygging også var i mot formålet med et grønt sertifikatmarked. Slik kom dette fram i Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom sin felles høringsuttalelse:

”Norge har ikke mer vassdragsnatur å ofre. Å inkludere vannkraft i en sertifikatorordning vil være en drastisk endring for de økonomiske rammebetingelsene



for ny vannkraftutbygging i Norge. Resultatet vil bli at lite annet enn vannkraft vil bli bygget ut og sertifikatsystemet vil bli et skudd i baugen for de nye fornybare energiløsningene, altså det stikk motsatte av hva formålet med et grønt system er.” (2005)

Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom var også enige med Direktoratet for naturforvaltning i at konsesjonsbehandlingen ikke var tilstrekkelig, og at det burde stilles strengere miljøkrav i konsesjonsprosessene:

”Ved innføring av et grønt sertifikatsystem må konsesjonsprosessen forbedres for å styre hensynet til naturverdiene. Det må bli satt strengere miljøkrav for tildeling av konsesjon, med det resultat at NVE må avslå alle prosjekter med betydelig negative miljøkonsekvenser.” (2005)

Disse to miljøvernorganisasjonene var opptatt av å bevare miljøverdier i den norske naturen. En av de intervjuede mente at Norges Naturvernforbund ikke tok ansvar for å bedre klimaet ved å ha en holdning om å ivareta norsk natur. Slik uttrykte den intervjuede seg om Norges Naturvernforbund:

*”Naturvernforbundet er jo erkekonserverende, konserverende i den form at de ønsker helst å bevare alt i naturen slik det er. Sammen med dette har du radikale politikere i SV. Naturvernforbundet driter i klima – naturen er viktigst. De vil bevare utsikten sin for enhver pris. Dette kan du se ved å slå sammen alle de utsagnene til Haltbrekken. Dette forundrer meg. Politikerne er voldsomt for fornybar, men ikke for noen prosjekter. Uff. Du har jo den dere folkeaksjonen mot rasering av kysten eller hva den heter. Man må jo ha utsikten sin. Nei Naturvernforbundet er svært verdikonservative på det området der. Venstre og Høyre er jo mye mer liberale enn SV der, ja til og med Frp.” (Intervju 9)*

På den annen side viser en av de intervjuede til en splittelse mellom Norges Naturvernforbundet og Natur og Ungdom om hva som er viktigst av klima og bevaringen av naturen. Denne intervjuedes oppfatning var at unge medlemmer i Norges Naturvernforbund var mer opptatt av klimaspørsmål enn eldre medlemmer. Slik uttalte den intervjuede seg:

*”Det er et skille i Naturvernforbundet mellom dem som er unge og klimatilhengere og den eldre generasjon som er mer opptatt av å bevare naturen.” (Intervju 7)*

Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom hadde også synspunkter på områder som berørte den praktiske utformingen av en sertifikatorrdning. De to organisasjonene ønsket blant annet å inkludere varme, og var uenige med OED om at varme ikke kunne inkluderes i en sertifikatorrdning. Slik det kom fram av høringsuttalelsen deres:

”Måling av varmeleveranser fra fjernvarmeverk foretas i dag og har god nøyaktighet. Der det ikke er etablert måling for varmeleveransen, kan det brukes omregningsfaktorer (sjablonger) fra brenselmengde til varmemengde for sertifikatretten.” (2005)

Videre hevdet de at ordningen ikke nødvendigvis trengte å være teknologinøytral.

”Ulike fornybare teknologier må få ulike antall sertifikat per produserte MWh avhengig av teknologimodenhet og kostnadsnivå. For eks. Kan vindkraft få 1, mens bølgekraft får sertifikater tilsvarende 1,8 ganger produksjonsvolumet.” (2005)

Både det at Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom mente at varme kunne inkluderes og at ordningen ikke trengte å være teknologinøytral kan tolkes som at de ønsket å vri ny produksjon bort fra vannkraft, og mot mindre utviklede teknologier med det de mente gav mindre inngrep i naturen. Allikevel ønsket Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom mye ny fornybar energi, slik det kom fram i høringsuttalelsen deres:

”Hva som er et ønskelig ambisjonsnivå avhenger av hvilke energiformer som omfattes av ordningen. Vårt forslag om å inkludere varme innebærer at ambisjonsnivået kan legges betydelig høyere enn hvis varme utelates. NNV ønsker et høyt ambisjonsnivå, men forutsetter at ordningen styrer i en annen retning enn den tradisjonelle i Norge, der man har lagt opp til stadig økt utnyttelse av fornybar energi, men hvor inngrepene ødelegger stadig mer av naturens mangfold.” (2005)

Synspunktene til Naturvernforbundet viser likheter med Direktorat for Naturforvaltning (DN). Naturvernforbundet kan allikevel tolkes som å ha vært mer positive til grønne sertifikater og til en ambisiøs satsing på ny fornybar energi enn hva DN var. Generasjonsskillet som en av de intervjuede påpekte i Norges Naturvernforbund kan være en forklaring på at likheten mellom DN og Norges Naturvernforbund ikke var sterkere. Den intervjuede hevdet at yngre personer i Naturvernforbundet og i Natur og Ungdom ønsket en mer offensiv satsing på ny fornybar kraft, mens de eldre er mer opptatt av å bevare naturen i Norge. Slik sett kan Naturvernforbundet og Natur og Ungdoms felles uttalelse vært et kompromiss mellom to rivaliserende grupperinger i disse to organisasjonene.

### **3.1.8 Klare tilhengere av grønne sertifikater**

I høringsuttalelsene var det en klar overvekt av dem som mente at grønne sertifikater var en god løsning. Dette kan henge sammen med at fornybar energi ble oppfattet som en ”ja-sak” som det var vanskelig å være i mot. Tilhengerne av grønne sertifikater var i all hovedsak energibedrifter og miljøvernorganisasjoner, hvor miljøvernerne blant annet var representert

ved Bellona og Zero. Miljøvernerne ønsket å fortrenge fossil energi med ny fornybar energi, mens det kan synes mer uklart hvorfor energibedrifter ønsket en sertifikatordning.

Energibedriftenes Landsforening (EBL) fulgte SSB sine beregninger om at strømprisen (uten sertifikater, den som eksisterende produsenter får) ville synke ved en sertifikatordning, allikevel ønsket EBL en sertifikatordning. Slik det kom fram i EBL sin høringsuttalelse:

”Innføring av et pliktig elsertifikatsystem vil påvirke kraftmarkedet, og isolert sett vil det kunne føre til en viss nedgang i prisnivået i engrosmarkedet, gitt alle andre faktorer konstante. EBL og store deler av norsk kraftbransje har likevel etter en samlet vurdering gått inn for å etablering av et sertifikatmarked for å fremme investeringer i ny produksjonskapasitet basert på fornybare energiresurser.” (EBL 2005)

En av grunnene EBL hadde for sitt valg om å ønske et grønt sertifikatmarked var at foreningen syntes at grønne sertifikater var hensiktsmessig måte å nå klimamålsettinger på. Hvorfor kraftbransjen skulle gjøre noe for å bedre klimaet kan diskuteres. En av de intervjuede hevdet at kraftbransjen tok mye samfunnsansvar og at dette kunne være en grunn til at kraftbransjen ønsket grønne sertifikater. Slik uttalte den intervjuede seg:

*”Jeg oppfatter energibransjen til å ta mye samfunnsansvar. Den får alt for mye kjeft i forhold til hva den fortjener. Det er politikerne og ikke energibransjen som skulle hatt denne kjeften. Energibransjen ønsker selv å bidra.”* (Intervju 10)

EBL viste også i sin høringsuttalelse til andre grunner som kunne bidra til at foreningens medlemmer selv kunne være tjent med en sertifikatordning. En av grunnene var å plassere seg bedre i et mer internasjonalt kraftmarked. Slik kom dette til uttrykk i EBLs høringsuttalelse:

”I norsk kraftbransje blir et sertifikatsystem sett på som attraktivt også av strategiske grunner. Vi er i dag en del av et internasjonalt kraftmarked, og dereguleringen av de nasjonale kraftmarkedene i EU-landene er viktig steg mot et tettere integrert europeisk kraftmarked. EU-landene har i dag ambisiøse målsetninger for å øke produksjonen av fornybar elektrisitet, og for flere kan det være aktuelt å åpne for at en del av målene oppfylles ved import av kraft fra ny produksjonskapasitet, gjennom deltagelse i et internasjonalt sertifikatsystem. Norge har fremdeles store muligheter for mer fornybar kraftproduksjon, og flere typer fornybar kraftproduksjon kan forventes å være konkurransedyktig i et internasjonalt marked. Med et sertifikatsystem er det mulig å utvikle et internasjonalt marked for ny fornybar kraft uten å gripe direkte inn i selve kraftmarkedet. Det antas at et slikt marked kan føre til betydelig verdiskapning innen energiproduksjon i Norge.” (2005)

En av de intervjuede hadde nettopp en oppfatning av at kraftbransjen mente at grønne sertifikater kunne gi større mulighet for å tjene penger.

*”Kraftbransjen så vel forretningsmuligheter i det og trodde de ville kunne tjene penger på en sertifikatordning, hvis ikke ville de aldri vært for det.” (Intervju 11)*

Hvilke motiver som lå til grunn for kraftbransjens standpunkt kan slik sett synes uklar. Det som var klart var at bransjen var for en ordning med grønne sertifikater, og et marked med sertifikater burde være størst mulig, og helst gjelde innefor hele EU/EØS, slik som Statkraft i 2007 skrev i *A European Renewables Certificate Scheme*:

”Statkraft puts forward that a European Renewables Certificate Scheme (EU RCS) is the superior way of reaching the 2020 target in the power market. A harmonized marked mechanism decouples the physical investments in renewables from the financial and legal obligations of each EU member state, making it possible to utilize the entire potential throughout EU. Such a scheme should be harmonized, entitling investors to receive certificates that have a common value throughout the EU, regardless of the technology and the locations of the investments.” (Statkraft 2007:3)

### **3.1.9 Forhandlingene med Sverige fører ikke fram**

Etter at utredningene var ferdige og vurdert av både regjeringen og OED gjenstod forhandlingene med svenskene. 16. januar 2006 uttalte daværende olje- og energiminister Odd Roger Enoksen (Sp) at et svensk-norsk sertifikatmarked var utsatt på ubestemt tid (Dagens Næringsliv 16.1.2006). I *Dagens Næringsliv* (DN) og andre aviser ble regjeringen utsatt for kritikk. Alle opposisjonspartiene på Stortinget var skuffet, samt EBL og deler av miljøvernorganisasjonene.

Frps Ketil Solvik-Olsen mente at mye ny kraftproduksjon ikke ville bli bygget ut:

”Det er ubegripelig at regjeringen utsetter det grønne sertifikatmarkedet for fornybar energi. Mange prosjekter for ny kraft blir nå satt på vent, og det skjer samtidig som myndighetene advarer mot en fremtidig kraftkrise.” (dn.no, 16.1.2006)

Også Venstres Gunnar Kvassheim mente at det ville bli mindre ny kraftproduksjon og beskyldte regjeringen for å være halvhjertet i en pressemelding:

”Regjeringens håndtering virker nølende og halvhjertet. Det virker dessverre som om regjeringen ikke ser betydningen av å bruke markedet for å sette fart i fornybar energiproduksjon. Regjeringens nøling skaper usikkerhet for de mange som nå skal ta investeringsbeslutninger.” (dn.no, 16.1.2006)

En skuffet administrerende direktør i EBL Steinar Bysveen er enig med både Kvassheim og Solvik-Olsen som mente at det ville bli mindre ny fornybar kraftproduksjon, slik han uttalte seg til *Dagens Næringsliv*:

”Flere prosjekter har ventet på at rammevilkårene for el-sertifikater skulle bli avklart. Vi risikerer nå at planer om ny fornybar kraftutbygging blir lagt på is og i verste fall skrinlagt.” (dn.no 16.1.2006)

Bysveen sa videre til *dn.no* at vinteren 2002-2003 ”ga oss en lærepenge om systemets sårbarhet”. Utsagnet fra Bysveen kan tolkes som at han mente mer ny kraft ville gi et bedre kraftmarked, med lavere risiko for svikt i kraftforsyningen.

Miljøorganisasjonen Zero hevdet på sin side at regjeringen handlet mot sin egen Soria Moria-erklæring. Zeros leder Marius Gjerset uttalte til *NTB*:

”Dette er det stikk motsatte av den fornybare revolusjonen det snakkes om i Soria Moria-erklæringen. Dessuten er det et år igjen til den planlagte starten. Innen den tid bør problemene være løst.” (dn.no, 16.1.2006)

Fram mot sommeren 2006 var det debatt i både media og Stortinget om grønne sertifikater. Et norsk-svensk sertifikatmarked ble mot regjeringens vilje vedtatt på Stortinget 22.mai 2006. Vedtaket ble opphevet en uke senere av Stortinget (Stortinget.no, Forhandlinger i Stortinget 22.5.2006, side 2241). Toppen av debatten var allikevel i månedsskiftet februar-mars 2006. Den 27. februar ble det offisielt sendt ut en pressemelding fra OED om at et norsk-svensk sertifikatmarked var utsatt. I pressemeldingen kunne en lese under overskriften ”Felles sertifikatordning lar seg ikke gjennomføre – for dyrt for norske forbrukere” at regjeringen ville satse på andre virkemidler gjennom Enova.

### **3.1.10 Reaksjoner**

For mange syntes det meningsløst at partene ikke forhandlet mer, eller var nærmere hverandre. Et stort flertall av de intervjuede mente det var Norge som i all hovedsak var skyldige i at det ikke ble et sertifikatmarked. En av de intervjuede mente at det skylden måtte ligge på norsk side, siden det var Norge som hadde invitert seg selv inn i et eventuelt felles sertifikatmarked:

”Det er jo klart at det var Norge, det var jo Norge som inviterte seg selv inn.”  
(Intervju 8)

En av de intervjuede mente at Norge var nødt til å følge svensk standard i et sertifikatmarked:

*”Norge. Svenskene hadde satt standarden. Norge var nødt å legge seg på en lik linje, da svenskene ikke kan endre på eksisterende marked.” (Intervju 11)*

Om regjeringen var villig til å følge svensk standard er usikkert. En av de intervjuede hevdet at regjeringen ikke ønsket å følge svensk standard, slik kom dette fram i intervjuet med han/henne:

*”Den norske regjeringen, uten tvil. ... All slags særordninger ødela. Dette var et kompromiss fra Soria Moria. Da var det ingen vits i å gå videre for svenskene. Svenske forhandlere var oppgitt, det er bare å se på artikler i Dagbladet fra den tiden.” (Intervju 10)*

En annen av de intervjuede hevdet å ha vært i kontakt med daværende svensk statsråd Mona Sahlin om forhandlingene mellom Sverige og Norge. Han/hun hevdet at det norske utgangspunktet i forhandlingene var slik at det aldri ble reelle forhandlinger. Slik uttalte de intervjuede seg:

*”...uten tvil Norge, uten tvil. Det var aldri reelle forhandlinger, jeg snakket med Sahlin om det.” (Intervju 9)*

Flere av de intervjuede var skuffet over regjeringens forklaring, og mente den var mangelfull, bygde på feilaktig grunnlag og gav et uriktig bilde av fordelingsbyrden mellom landene. Videre ble regjeringen kritisert for ikke i større grad å vise til det beslutningsgrunnlaget som regjeringen hadde. Informanter som var nærmest regjeringen vegret seg for å uttale seg om disse sidene av saken, mens andre var mer åpne i sin kritikk. En av de intervjuede hevdet at regjeringen overdrev kostnadene slik at begrunnelsen fra regjeringen framstod som usann:

*”Jeg kunne ønsket at regjeringen snakket sant. Stoltenberg bløffer når han snakker om de 2000 kronene ordningen ville kostet. Det er jo ikke sant.” (Intervju 4)*

Også Bellona var uenige i de beregningene regjeringen gjorde. På Bellonas internettside kan en lese at Bellona mente at beregningene var feilaktige:

*”- Beregningene viser at Enoksens begrunnelse for å bryte forhandlingene med Sverige er direkte feilaktige, sier Marius Holm, rådgiver i Bellona. - Man må spørre seg om dette er bevisst desinformasjon, eller om Enoksen ikke har tatt seg bryderiet med å sette seg ordentlig inn i saken, sier han.” (Bellona.no, 1.3.2006)*

Også kraftmarkedsrådgiverne i Greenstream Network hevdet at regjeringens beregninger var feil. Deres anslag var på mellom 43 kroner og 519 kroner i året, slik det kom fra på Greenstream Network sine hjemmesider:

”Begrunnelsen savner rot i virkeligheten. Vi kan dokumentere at en norsk ordning med grønne sertifikater under gitte forutsetninger i 2007 ville gi en norsk gjennomsnittshusstand økte strømkostnader på 43 kroner – i året! I 2030 vil den årlige merkostnaden være 519 kroner i året. Mener regjeringen at dette er en for høy pris for norske forbrukere og det norske samfunn å betale for å få en bærekraftig, økt el-produksjon basert på vindkraft, liten vannkraft og biokraft?” (Arne Jakobsen, Greenstream.no, 27.2.2006)

En annen syntes regjeringen sin forklaring var lite avklarende:

*”Det var jo ikke særlig til forklaring. Det ble jo hengende i lufta.”* (Intervju 13)

Noen av de intervjuede mente at regjeringen gav lite informasjon og hadde oppfatninger om hvorfor den ikke gav mer informasjon. På den annen side var derimot mer regjeringsnære informanter som ikke ønsket å uttale seg om emnet utover at dette var et politisk valg. Denne informantens utsagn var representativt for den regjeringsnære gruppen:

*”Jeg vil si det er viktig at regjeringens interne vurderinger ikke er offentlige. På den annen side er jo noe offentlig, men de interne vurderingene er ikke det og sånn må det være.”* (Intervju 16)

På den andre siden var det blant de intervjuede som spekulerte i sprikende retninger om regjeringens valg. Dette hang sammen med hvilke grunner de intervjuede trodde kunne være grunner for at det ikke ble et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. En av de intervjuede spekulerte om regjeringen ikke ønsket et sertifikatmarked, slik kom dette fram i intervjuet:

*”Det kan jo spekuleres om et dårlig tilbud fra den norske regjeringen skyldes lavt ambisjonsnivå, eller om de ikke ønsket en ordning i det hele tatt.”* (Intervju 1)

Også en annen av de intervjuede hadde en formening om at den norske regjeringens tilbud i forhandlingene med svenskene var for lavt og at dette gjorde det vanskeligere for de to landene å bli enige. Han/hun uttalte:

*”Volumet på norsk side kan nok ha vært for lavt. Da ville det blitt for skjevt. Dette ville selvsagt gjelde omvendt og. ... Tilbudet en kom med var vel på 7-8 TWh.”* (Intervju 5)

En annen mente at det fra norsk side kunne ha vært norske krav i forhandlingene som ville ha økt prisen på sertifikatene. Videre hevdet han/hun at norsk utelukkelse av småkraft i en sertifikatordning ikke var positivt for Norge:

*”Jeg tror det kan ha vært en del sære krav i forhandlingene, som på norsk side ville ha tatt bort all den billige kraften. Fjerner en småkraften fjernes mye av fordelene Norge hadde. Jeg tror Enoksen hadde en en megawatt grense for småkraften.”* (Intervju 10)

### **3.1.11 Hvor var de positive reaksjonene?**

Det var svært få som offentlig uttalte seg positivt om utfallet i saken om grønne sertifikater. Økonomen Rolf Golombek var blant disse. Under overskriften ”Sørger ikke over grønne sertifikater” i *Cicerone* sitt andre nummer i 2006 stod det at Golombek mente at grønne sertifikater ikke gav den forutsigbarheten for produsenter som blant annet produsentene selv hevdet.

*”Det er en myte at grønne sertifikater gir stor forutsigbarhet for utbyggerne av fornybar kraftproduksjon. Grønne sertifikater er ikke spesielt forutsigbare. Mye ville fortsatt blitt bestemt politisk, blant annet hvor stor andelen grønn kraft skal være og hvilke kraftkilder som skal få grønne sertifikater.”*

På den annen side var det en person blant de intervjuede som mente at regjeringens valg var fornuftig gitt de ønsker regjeringen syntes til å ha.

*”Slik jeg så det virker regjeringens måte å løse saken på fornuftig ut fra de ønsker den hadde.”* (Intervju 16)

Sistnevntes observasjon var at regjeringen handlet rasjonelt ut fra de ønsker regjeringen hadde, gitt hans/hennes måte å vurdere de grønne sertifikatene.

## **3.2 Oppsummering**

I denne gjennomgangen har jeg vist at saken om grønne sertifikater skjedde over et forholdsvis langt tidsrom. Arbeidet med grønne sertifikater startet med utredninger i 2001, mens mer konkrete planer ble utredet under regjeringen Bondevik II mellom 2003-2005, etter at svenskene hadde innført et pliktig sertifikatmarked 1. mai 2003. Regjeringen Bondevik II planla å starte opp et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge 1. januar 2006, men dette ble utsatt til 1. januar 2007. Utsettelsen skyldtes at svenskene planla 2007 som oppstart for et felles marked.



Aktører som var positive til et sertifikatmarked fantes i kraftbransjen, miljøvernorganisasjoner, NVE og politikere. Norges Naturvernforbundet, Natur og ungdom og Direktoratet for Naturforvaltning ønsket derimot forholdsvis sterke beskrankninger på hvem som skulle få sertifikatrett i et sertifikatmarked. På den andre siden var Strømforbrukerne som ikke ønsket et sertifikatmarked, mens samfunnsøkonomer på generelt grunnlag var skeptiske til et sertifikatmarked.

Etter at det ble klart at et felles sertifikatmarked var utsatt på ubestemt tid var det flere reaksjoner. Flere var kritiske til regjeringens håndtering av saken og regjeringen fikk lite offentlig støtte.

## Kapittel IV

### 4.1 Analyse av hypotesene

I dette kapittelet drøfter jeg hypotesene og viser til data fra intervjuene og dokumenter for å bygge opp diskusjonen. Jeg gjennomgår hver av hypotesene hver for seg. I neste kapittel drøftes hypotesene opp mot hverandre.

### 4.2 Hypotese I: Strømprisen for høy for regjeringen?

Hypotese I:

*Regjeringen oppfattet at en innføring av grønne sertifikater ville gi lavere oppslutning ved neste valg siden den trodde at grønne sertifikater ville føre til høyere strømpriser.*

Modell I er lagt til grunn for drøftingen av denne hypotesen. I denne modellen forutsettes det at regjeringen har handlet rasjonelt med hensyn til egne interesser. Jeg har forutsatt at regjeringen har én interesse i å få høyest mulig oppslutning ved neste valg. For å ha handlet rasjonelt etter modellen må regjeringen, gitt informasjonen den hadde, og dens fortolkningen av informasjonen, ha valgt alternativet som gav høyest mulig måloppnåelse for regjeringen. I undersøkelsen har jeg forsøkt å få empiri på hvilke oppfatninger regjeringen hadde om grønne sertifikaters påvirkning på strømprisen, og hvordan dette ble oppfattet til å påvirke velgeroppslutning. Drøftingen starter ved å ta utgangspunkt i regjeringens begrunnelse ovenfor Stortinget, deretter drøftes den opp mot andre data.

#### 4.2.1 Regjeringens begrunnelse

Begrunnelsen regjeringen ga hadde to sider, den ene siden var kostnader for forbrukerne, den andre var forskjell i kostnader for forbrukerne i Sverige og Norge. I Stortingets spørretime den 1. mars 2006 sa statsminister Jens Stoltenberg følgende:

”Først: Vi ønsker grønne sertifikater, men ikke dårlige grønne sertifikater. Vi oppnådde ikke en god avtale med Sverige. Derfor sa vi nei til avtalen. Derfor skal vi isteden bruke pengene på målrettede tiltak i Norge. For det andre: Poenget med grønne sertifikater er å øke strømprisen. Hvis representanten ikke har forstått det, må vi tenke oss om. Poenget her er at grønne sertifikater er et påslag i strømprisen. Det er jo derfor vi utsteder. Først må vi betale 25 øre for strømmen, og så må vi betale f.eks. 15 øre for grønne sertifikater. Det blir 40 øre. Poenget er at da er det et påslag, og det påslaget

går til produsentene av vindmøller, av bioenergi osv. Det er fint, men det er fint om det da går til produsentene av vindmøller og av bioenergi i Norge, ikke i Sverige. Da må forholdet mellom den svenske forpliktelsen og den norske forpliktelsen være rimelig. Det svenske forslaget var etter vår vurdering urimelig. Norske forbrukere ville ha betalt dobbelt så mye som svenske forbrukere hvis vi hadde hatt lik forpliktelse, for det er omtrent dobbelt så mange husholdninger i Sverige som i Norge. Det er det opplegget vi avviste. Det ville ha ført til en urimelig økning i norske strømpriser og liten miljøgevinst.”

Den 4. mars 2006 stadfestet han disse synspunktene i en kronikk med tittelen ”grønne krafttak” i *Dagsavisen*:

”Regjeringen har søkt å få til en avtale med Sverige om elsertifikater. Denne uken ble det klart at vi ikke ville nå fram. Forhandlingene med Sverige strandet på hvor mye forbrukerne i de to landene skulle betale ekstra på strømprisen for å finansiere utbygging av fornybar energi. Vi kunne ikke gå inn for en avtale som ville bety at norske forbrukere skulle betale dobbelt så mye ekstra som svenske forbrukere. Samtidig var det grunn til å frykte at mye av det norske forbrukere betalte ekstra, ville gå til å finansiere prosjekter i Sverige.”

I disse to uttalelsene fra Stoltenberg legges det vekt på fordelingen mellom landenes forbrukere.<sup>13</sup> Daværende Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen var i et svar på spørsmål fra olje- og energikomiteens leder Gunnar Kvasheim fra venstre, mer konsentrert om prisen for forbrukerne. Kvasheim hadde denne oppfatningen av Stoltenberg sin framlegging i Stortingets spørretime den 1. mars 2006, og ønsket en avklaring fra Enoksen:

”Statsminister Stoltenberg begrunnet i onsdagens spørretime havariet i forhandlingene med Sverige om grønne sertifikater med at det ville gi en økt pris for forbrukerne. Dette havariet har stor negativ betydning for framtidig produksjon av ren energi og vindkraft. Først må vi betale 25 øre for strømmen, og så må vi betale 15 øre for grønne sertifikater. Det blir 40 øre, sa statsministeren. Han gav inntrykk av at grønne sertifikater ville gi en prisøkning for forbrukerne på 15 øre. Det er en åpenbar misforståelse. Jeg ber statsråden bekrefte at dette gir et feilaktig bilde av den virkningen grønne sertifikater har for forbrukerne.” (Gunnar Kvasheim)

Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen hevdet i sitt svar at scenarioet Stoltenberg hadde skissert ikke var utenkelig:

”Hvis representanten Kvasheim mente at det oppstod en åpenbar misforståelse i ordvekslingen med statsministeren, burde han kanskje ha bedt om ordet da for å

---

<sup>13</sup> Hvordan forskjellen beregnes er derimot avhengig av hvordan man forstår forskjellen. Et hovedskille er å beregne i absolutte kostnader per forbruker, en annen måte er å beregne forskjellen i kostnad per kjøpte kWh. I kostnad per kWh kan det igjen diskuteres om for eksempel varme bør inkluderes i beregningene. Med andre ord er det mange måter å beregne hvor stor en eventuell forskjell ville blitt.

oppklare den åpenbare misforståelsen. Det er ikke urealistisk at sertifikatprisen kan komme til å bli på 15 øre. Den vil sannsynligvis komme til å bli høyere enn det. De regnestykkene som viser hvor stort utslag dette vil kunne komme til å få på strømprisen, vil representanten Kvassheim få seg forelagt i løpet av relativt kort tid.”

I regnestykket som regjeringen framla var kostnadene per forbruker i Norge 600 kroner eller 1000 kroner ved betalingsforpliktelse for Norge på henholdsvis 7 TWh og 12 TWh, mens svenskene hadde 12 TWh og en kostnad på 500 kroner per forbruker (Vedlegg 1).

#### **4.2.2 Uenige i regjeringens beregninger**

Flere av de intervjuede var uenige med beregningen av kostnadene regjeringen framla. En av de intervjuede kalte dokumentet med utregningen for en ”serviettutregning” (Intervju 2), mens noen gikk mer konkret inn på at beregningene var uriktige eller overdrev kostnadene for forbrukerne. En av de intervjuede hevdet at kostnadene for forbrukerne ville bli betydeligere lavere enn det regjeringen hevdet:

*”Det er heller ikke riktig at ordningen ville gi store kostnader for forbrukerne, alle utredninger viser til at dette ville komme på 2-300 kroner for forbrukerne. Det virker urimelig at dette skal være grunnen.”* (Intervju 1)

En annen mente at beregningen fra regjeringen bevisst hadde brukt det mest kostbare året for å illustrere kostnadene for forbrukerne.

*”Vi fikk tilgang på tallmaterialet fra OED, jeg vet ikke hvor jeg har det nå, men det skal ha ligget ute på nett, men det kan godt hende det har forsvunnet nå for alt jeg vet. (Vedlegg 1.) Her har de maksimert kostnadene, tatt det mest kostbare året og latt som det alltid ville være slik. Disse tallene vil jeg si at vi har slått i bakken.”* (Intervju 9)

En annen av de intervjuede mente regjeringens begrunnelse ikke var basert på virkeligheten og at regjeringen opptrådte løgnaktig. Som den intervjuede uttalte:

*”Begrunnelsen fra regjeringen er jo løgnaktig.”* (Intervju 7)

#### **4.2.3 Symbolske effekter ved strømprisen**

Flere av de intervjuede som var politikere mente strømprisen hadde en symbolsk effekt, som gjorde det vanskelig å innføre et virkemiddel som ville øke strømprisen. Noen av de intervjuede hevdet også at Arbeiderpartiet var redd for Fremskrittspartiet i saken, på tross av at Fremskrittspartiet var for en sertifikatordning. Arbeiderpartiets frykt for Fremskrittspartiet

skyldtes i følge de intervjuede en annen tilnærming i bruken av avgifter. Som en av de intervjuede sa om de to partiene og el-avgiften:

*”Jeg tror Arbeiderpartiet ikke ville være med på noe som ville øke strømprisen. Det er jo sånn at i energilandet Norge, skal forbrukerne ha billig kraft. Det ville hatt en voldsom symboleffekt. Det er jo slik at sertifikatprisen ville kommet fram på strømtregningen. ... Det er klart at dette vil slå inn over Ap. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet konkurrerer om stemmer. I motsetning til Ap, kan Fremskrittspartiet stryke el-avgiften hvis sertifikater ble innført. Dette er ikke aktuelt for Ap, og deres forståelse. Avgiftsspørsmål og Frp og Ap er et vanskelig spørsmål for Ap” (Intervju 4)*

En annen hevdet at Stoltenberg gikk til motangrep på Fremskrittspartiet etter at det ble klart at det ikke ville bli et sertifikatmarked:

*”Jeg tror det var rundt 1. mars Stoltenberg gikk ut med at dette var for dyrt, og angrep Frp. Jeg tror han er redd for Frp og det der. Regnskapet til Stoltenberg var noe som at sertifikatene ville robbet forbrukerne, med at de ville koste 15 øre per kilowatt, Forstår han hva sertifikatordningen er for noe? Det ville jo kostet 1,5 øre eller noe mer per kilowatt.” (Intervju 10)*

Noen av de intervjuede la ikke vekt på dimensjonen mellom Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiets, men hevdet også at strømprisen kunne ha vært viktig for regjeringen. En av de intervjuede trodde regjeringen fryktet at strømprisen ville gå opp:

*”Jeg tror nok det manglet en del vilje politisk til å få til sertifikatene. Det var nok en del frykt for at strømprisene ville gå for mye opp..” (Intervju 5)*

En annen av de intervjuede trodde at regjeringen mente at strømprisen ville øke for mye i forhold til hva folk var villige til å betale:

*”... skjelte en del til energiprisen, og da ville kostnadene for forbrukerne bli for høye. Det var et annet klima i 2006, jeg tror forbrukerne nå har tilvent seg svingninger i prisene i mye større grad. I tillegg tror jeg de i større grad er villige til å påta seg kostander til klimaet sitt beste.” (Intervju 8)*

#### **4.2.4 Bare politikere trodde effekten på strømprisen var viktig**

Personer jeg intervjuet som ikke var politikere fant det derimot vanskeligere å forstå at effekten på strømprisen for forbrukerne kunne være en viktig begrunnelse for regjeringen. En av de intervjuede sa det så klart som:

*"Jeg nekter å tro at det bare var det at det var for dyrt, det er ikke holdbart. Det er jo bare å se til Sverige. Der var det jo nesten ikke protester der. Det var litt i starten med noen forbrukerorganisasjoner som protesterte litt, men etter hvert forsvant dette."* (Intervju 9)

Denne intervjuede personen hevdet mente at folk var villige til å betale økningen i strømpris i 2006:

*"...det ville jo være noe spesielt, det var jo ikke så mye det var snakk om. Jeg tror det ville være forståelse i markedet allerede da for at dette var en god ting å gjøre. Nei, det ville vært noe spesielt."* (Intervju 13)

På den annen side påpekte en av de intervjuede at økt strømpris vinteren 2005-2006 kanskje gjorde det vanskeligere å innføre et virkemiddel som ville øke strømprisen:

*"Vinteren 05/06 steg strømprisene, det var mye debatt i media osv. Da kan det ha vært vanskelig å introdusere et system som gav høyere strømpriser."* (Intervju 2)

En annen hevdet derimot at økt strømpris burde ha den motsatte effekten og uttrykte seg slik:

*"Nei, det burde jo heller vært motsatt. Det var jo mer fokus på å få inn ny kraft. Da blir det meningsløst å snakke om 1,5 øre per kilowatt eller hva det skulle bli. Hvorfor skulle en bry seg om det når det var generell stigning i prisen?"* (Intervju 10)

#### **4.2.5 Andre begrunnelser enn effekten på strømpris**

Oppfatningene til de intervjuede gir ikke grunnlag for å forkaste Hypotese I. Flere av politikerne i utvalget hevdet at nettopp effekten på strømprisen var viktig for regjeringens valg. Disse viser også at regjeringen fryktet velgernes reaksjoner, hvor spesielt konkurransen om velgere mellom Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet ble trukket fram. På den annen side er strømprisen i mindre grad framholdt som viktig av dem av de intervjuede som ikke var politikere.

I forhold til modellen som jeg har lagt til grunn må regjeringens valg ha skjedd etter en rasjonell vurdering, der regjeringen valgte det alternativet den mente gav best måloppnåelse, hvor jeg forutsatte at det eneste målet var høyest mulig velgeroppslutning ved neste valg. Relasjonen mellom strømpris og velgeroppslutning oppfattet politikerne jeg intervjuet som å ha vært viktig for regjeringen. Noen av disse hevdet videre at dette spesielt gjaldt for Arbeiderpartiet. Politikerne i utvalget er mer usikre på om relasjonen mellom strømpris og velgeroppslutning er like sterkt for de to andre regjeringspartiene Senterpartiet og Sosialistisk

Venstreparti (SV). For SV sin del mente en av de intervjuede at hvem som skulle få sertifikatrett var viktigere enn effekten på strømpris. Han/hun mente at SV ikke ønsket å gi småkraft sertifikatrett:

*”Jeg tror SV er krakilske på småkraften, det er bare å se på en debatt mellom Kleppa og Langeland, der Langeland langer ut mot småkraften fordi han vil redde fossekallen.” (Intervju 10)*

Blant de intervjuede som ikke var politikere var det derimot mer ulike meninger om hvor viktig bestemmelsene rundt hvem som skulle få sertifikatrett var for regjeringen. Noen støttet derimot at SV var skeptiske til småkraft.

*”SV er skeptiske til småkraft. Jeg har jo pratet med han der Holmås (Heiki) og da kommer det fram. Det er jo egentlig greit når de er så tydelige som ham, jeg skulle ønske flere var det.” (Intervju 9)*

På den andre side var det blant dem jeg intervjuet noen som mente SV ville akseptere vannkraft i en sertifikatordning. En sa det slik:

*”SV ville ikke la vannkraft stå i veien for et sertifikatmarked.” (Intervju 5)*

Videre var det en som mente SV var villige til å akseptere vannkraft fordi partiet ønsket å prioritere klimaspørsmål. Han/hun sa:

*”Jeg tror SV var kanskje litt mer klima enn naturvern.” (Intervju 7)*

På den annen side mente var det blant de intervjuede noen som mente at utformingen utover fordelingen av byrder mellom landene ikke var så viktig. En sa det slik:

*”Ambisjonsnivået var det viktigste å bli enige om i forhandlingene. Vannkraft, osv. er sidespørsmål som er underordnet dette. Jeg tror ikke dette var så viktig.” (Intervju 12)*

En annen viste til at hvem som skulle få sertifikatrett kunne påvirke, men hevdet at dette ikke var spesielt viktig:

*”Hvem som skulle få sertifikatrett kunne påvirket, men jeg tror ikke dette var det avgjørende. Forhandlingene handlet mest om ambisjonsnivå.” (Intervju 1)*

#### 4.2.6 Mindre kontroll for politikerne

Et annet aspekt ved hvilken produksjon som får støtte, er hvor produksjonen legges. Noen av de intervjuede trodde at regjeringen ikke likte at dette ville bli overlatt til markedet, slik det var forutsatt i planene for sertifikatmarkedet, og at det tok tid før politikerne forstod at kontrollen i sterkere grad ble gitt til markedet. En sa det slik:

*”I tillegg var det mye uvitenhet blant politikerne. ... Systemet er jo slik at en gir fra seg mye av kontrollene til markedet.” (Intervju 9)*

En annen trodde det tok tid før politikerne forstod hva et sertifikatmarked innebar, og at motstanden blant politikerne økte når politikerne i større grad forstod konsekvensene:

*”Politikerne hadde ikke skjønt systemet når det ble foreslått. Etter hvert som de forstod ordningen, og at dette innebar at de måtte gi fra seg muligheten til å bestemme hvor produksjonen skulle ligge, ble de skeptiske. For eksempel kunne man ikke styre om produksjon skulle legges til Trøndelag. Politikerne var rett og slett ikke klar over hva de ønsket seg når de planla og foreslo sertifikatene. De ønsket ikke å miste styringa over hvor og hvilken produksjon som skulle komme. Dette er en forutsetning for sertifikatene at dette bestemmes av markedet.” (Intervju 1)*

#### 4.2.7 Manglende vilje til å satse på ny fornybar kraft

Ut fra de intervjuede sine oppfatninger er det vanskelig å trekke en klar tendens til hvorvidt andre vurderinger enn effekten på strømprisen har vært viktige for regjeringen, såfremt regjeringen ønsket å bruke mye mer penger på ny fornybar kraft. Viljen regjeringen hadde til å prioritere ny fornybar kraft framfor andre politikkområder kan ha vært viktigere enn for eksempel om småkraft skulle få sertifikatrett. En av de intervjuede fant i denne sammenheng den økte satsingen regjeringen gjorde gjennom Enova som et dårligere alternativ enn grønne sertifikater, og uttrykte seg slik:

*”Nei, vi ble nok tatt av den varslede storsatsingen, med høyere grunnfond og slik. Vi følte det var en vilje til reell satsing. Men det er et dårligere alternativ sett i etterkant.” (Intervju 13)*

I den offentlige meningsutvekslingen kritiserte flere aktører grunnfondet og den økte satsingen på Enova. I denne sammenheng planla regjeringen et støttere regime med produksjonsstøtte for ny fornybar kraftproduksjon. I dette støttereimet ville støtten for småkraft være fire øre per kWh til småkraft, 8 øre til vindkraft og 10 øre til biokraft. Dette hevdet flere aktører var gav betydelig mindre støtte enn en sertifikatordning, og at det derfor ville gi mindre ny fornybar kraftproduksjon. Opposisjonen på Stortinget ved Venstre,



Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet uttrykte dette i innstillingen som kom fra energi- og miljøkomiteen i behandlingen av det støttereimet som regjeringen forslø:

”Disse medlemmer finner det lite sannsynlig at den foreslåtte støtteordningen vil utløse tilstrekkelige investeringer i økt kraftproduksjon i Norge, som kan gjøre det mulig å nå de konkrete mål Regjeringen har satt seg for økt fornybar energiproduksjon.

Disse medlemmer har merket seg at da Regjeringen vraket det felles svensk-norske el-sertifikatmarkedet, så uttalte olje- og energiministeren ved flere anledninger at han ville komme tilbake til Stortinget med forslag til et alternativt støttesystem for fornybar energi - som « skulle være minst like godt » som el-sertifikatordningen for grønn energi.

Disse medlemmer kan ikke se at den foreslåtte ordningen er i stand til å gi de samme økonomiske incitamenter til økte investeringer i produksjon av ny fornybar energi i Norge som det en el-sertifikatordning ville ha gitt.” (Innst.S.nr.147 (2006-2007))

Også andre aktører uttrykte sine meninger. Styreleder i Jæren Energi og Norsk Vindenergi og styremedlem i Norsk Vindenergiforening Rune Hersvik mente at regjeringens forslag til produksjonsstøtte ikke var som regjeringen hadde lovet etter at samtalene om et felles pliktig sertifikatmarked med Sverige ble innstilt. Til *Aftenposten* uttalte de den 6. oktober 2006:

”Da Regjeringen droppet grønne sertifikater, sa både Enoksen og statsministeren at det ville komme en ordning som var bedre eller like god. Grønne sertifikater ville gitt et tilskudd på 15-20 øre pr. kWh, Regjeringen tilbyr nå åtte øre. Altså et løftebrudd. ... Dersom strømprisen igjen blir som den var for halvannet år siden, vil de fleste vindkraftprosjekter bli totalt ulønnsomme. Den risikoen vil få ta.”

Flere andre aktører mente at regjeringens alternativ gav mindre støtte til ny fornybar kraftproduksjon, og dermed at en mindre andel av ”budsjett-kaka” gikk til satsing på ny fornybar energi. I denne sammenheng uttrykte daværende finansminister Jens Stoltenberg seg kritisk om å bruke penger på å subsidiere ny kraftproduksjon i 1996. Da sa han:

”I teorien kan vi selvfølgelig subsidiere ny vannkraftutbygging ved å akseptere utbyggingen av ulønnsomme kraftverk eller tilskudd fra kommuner eller stat til kraftselskapene. Dette ville være en spesiell bruk av fellesskapets penger i en tid med helsekøer og mange uløste oppgaver i offentlig sektor. Dessuten ville det være i strid med alt som er sagt om mer grønne skatter og økte priser på energi.” (Stoltenberg 1996)

Stoltenbergs redegjørelse i 1996 kan være illustrerende for at regjeringen ikke ønsket å bruke forholdsvis mye ressurser på ny fornybar kraft, fordi dette ville gå på tvers av satsing på andre

politikkområder. Nedprioritering av andre områder kan regjeringen ha opplevd at var mer upopulært enn å satse på ny fornybar kraft.

#### **4.2.8 Vindkraftutbygging upopulært**

En annen side som regjeringen kan ha opplevd til å være upopulært er å stimulere til økt utbygging av for eksempel vindkraft. Noen av de intervjuede mente dette kunne være viktig, en uttalte det slik:

*”Politikerne er voldsomt for fornybar, men ikke for noen prosjekter. Uff. Du har jo den derre folkeaksjonen mot rasering av kysten (Stopp raseringen av kysten, [www.vernkysten.no](http://www.vernkysten.no)) eller hva den heter. Man må jo ha utsikten sin.”* (Intervju 9)

#### **4.2.9 Stor variasjon i oppfatninger blant de intervjuede**

Blant de intervjuede var det forholdsvis stor variasjon i hva man trodde var viktige begrunnelser for regjeringen sitt valg. Et viktig funn fra min undersøkelse er at politikere jeg intervjuet i større grad enn de som ikke var politikere trodde at regjeringen oppfattet at effekten på strømprisen som en følge av en innføring av grønne sertifikater var upopulært, og derfor en viktig del av regjeringens beslutningsgrunnlag. Intervjuede som ikke var politikere mente derimot at effekten på strømprisen var så liten at denne ikke kunne ha vært viktig. Dette funnet tyder på at politikere hadde en annen oppfatning av strømprisens rolle i saken, enn andre som var i nær befatning med saken.

Videre var det blant de intervjuede noen som trodde at en grense på vannkraft, eller generell skepsis til utbygging av vindkraft, som kunne ha vært to miljømessige begrunnelser for regjeringen. Dette framholdt på den annen side ingen av de intervjuede som en viktig del av regjeringens begrunnelse, men mer i retning av å ha vært sideordnende begrunnelser for regjeringen. De intervjuede framholdt også at det var mulig at regjeringen ikke ønsket en sertifikatordning, eller at regjeringen ikke ønsket et høyt nok ambisjonsnivå slik at regjeringen kunne bli enige med svenske myndigheter. Et høyt ambisjonsnivå ville i denne sammenhengen ha økt strømprisen, men effekten på strømprisen ble ikke framholdt som en begrunnelse for at regjeringen eventuelt hadde et relativt lavt ambisjonsnivå.

Om regjeringen begrunnet valget om ikke å ville innføre et sertifikatmarked med at den trodde effekten på strømprisen ville gi lavere oppslutning, er samlet sett usikkert. Det som

synes noe sikrere er derimot at regjeringen undervurderte virkningen av ikke å få til et sertifikatmarked. Oppfatningene blant de intervjuede på dette punktet hadde et mindre klart skille mellom politikere og ikke politikere. En av de intervjuede sa i denne sammenheng:

*”Jeg tror nok en undervurderte konsekvensene av ikke å ha et sertifikatmarked. En var nok mer opptatt av å ikke gi for mye i forhandlingene. ... alle undervurderte jo konsekvensene av å ikke få til et marked, det har jo blitt enn av de store marene innenfor energipolitikken til regjeringen.” (Intervju 5)*

En annen sa det slik:

*”Jeg synes det er rart regjeringen gjorde som den gjorde. Jeg tror ikke de var klar over hvilket oppstyr det skulle bli av det hele.” (Intervju 4)*

En annen trodde politikere var i utakt med folket som han trodde ønsket å bidra for å bedre klimaet. Han sa:

*”Jeg tror og politikerne misforstår folket og deres villighet til å bidra for klimaet. Jeg tro ikke folk er så opptatt av de små hundrelappene, der har lyst til å bidra.” (Intervju 9)*

#### **4.2.10 Oppsummering hypotese I**

I denne delen har jeg lagt fram data for å belyse hypotese I. Hypotesen hadde støtte blant politikere som jeg intervjuet. Disse hevdet at effekten på strømpris som følge av en innføring av grønne sertifikater var en viktig del av regjeringens begrunnelse. Blant de intervjuede som ikke var politikere hadde derimot Hypotese I lite støtte. Jeg vil trekke fram dette skillet mellom politikere og ikke politikere blant de intervjuede som et viktig funn. Dette skillet gjør det også vanskeligere å vurdere i hvilken grad Hypotese I kan vektlegges. En annen ting er hvor godt Modell I passer for å forstå regjeringens valg. Den måte politikerne jeg intervjuet oppfattet saken støtter opp om bruken av modellen. På den annen side var de som ikke var politikere. Disses oppfatninger gir modell II bedre forklaringskraft.

## 4.3 Hypotese II: Forvaltningens rolle

### Hypotese II

*Forvaltningen handlet etter standard operasjonelle prosedyrer og resultatet av behandling av saken om grønne sertifikater fra forvaltningens side var et grønt sertifikatmarked ikke samsvarte med forvaltningens normer og regler for hvordan kraftmarkedet burde utformes.*

Olje- og energidepartementet (OED) ledet arbeidet med grønne sertifikater i forvaltningen. Slik sett var det viktig å undersøke hva OED hadde gjort i saken om grønne sertifikater. Videre var oppfatningene de intervjuede hadde at også Finansdepartementet hadde en viktig rolle i saken. Jeg har derfor valgt hovedsakelig å fokusere på disse to departementene.

#### 4.3.1 OED – fra lunkne til positive?

OED har i liten grad uttalt egne synspunkter om grønne sertifikater, men har hentet inn eksterne utredninger. På den annen side har det vært interdepartementale grupper hvor OED har deltatt. Dokumenter fra disse møtene er ikke offentliggjort. Jeg har derfor ikke fått direkte kjennskap om hvordan departementet vurderte saken om grønne sertifikater. På den annen side har store deler av utvalget hatt kontakt med OED. Blant de intervjuede var det en i stor grad en oppfatning om at OED var negative eller skeptiske til grønne sertifikater i utgangspunktet. En av de intervjuede trodde at det ikke var særlig med entusiasme i OED:

*”Jeg tror heller ikke det var den store entusiasmen i OED. ... OED var jo ganske skeptiske til fornybar, lenge før sertifikatene ble vurdert.” (Intervju 5)*

På den annen side var det noen som mente at OED endret sin holdning etter hvert. En hadde denne oppfatningen:

*”Jeg tror OED ble positive. De var nok litt lunkne i starten, men ble etter hvert meget positive. Jeg tror de ville ha en ordning.” (Intervju 12)*

Denne intervjuede personen gikk lenger og trodde ansatte i OED var meget skuffet etter at det ble klart at det ikke ble et sertifikatmarked:

*"De (OED) var jo negative i starten, men jeg har oppfattet dem som veldig positive til slutt. Jeg tror de var minst like skuffet som oss når det ikke ble noe av sertifikatene."* (Intervju 9)

En annen mente at det skjedde en endring i OED fordi departementet fikk større grad av kunnskap om en ordning med grønne sertifikater:

*"OED ble mer og mer positive etter hvert. Etter som de i større grad forstod ordningen ble de mer og mer positive. Jeg vil si de var veldig positive."* (Intervju 1)

Blant de intervjuede var det delte meninger om hvordan OED hadde forholdt seg. En mente at OED ikke hadde vilje til å fremme sertifikatene sterkt nok, og uttrykte seg slik:

*"Jeg tror de var litt både og. Jeg tviler allikevel på at de hadde den store entusiasmen. Men jeg har ingenting å utsette på deres rolle. Men jeg tror de hadde trengt noen som stod opp og fightet for sertifikatene. OED hadde ikke denne entusiasmen. Utredninger og kontakten med dem var ryddig og god."* (Intervju 2)

En annen mente at embetsverket oppførte seg eksemplarisk i sin kontakt med politikerne, men at det også var motstand i OED mot et grønt sertifikatmarked. Han/hun sa:

*"Embetsverket i OED oppfører seg jo eksemplarisk ovenfor politikerne, men jeg er jo heller ikke i tvil om at det var en del motstand og skepsis til grønne sertifikater blant dem."* (Intervju 14)

En annen mente at OED var imot en sertifikatordning. Dette mente han/hun at hadde en faglig begrunnelse:

*"OED var imot. De var faglig imot sertifikatene."* (Intervju 11)

Oppfatningene av OED sin holdning var slik sett varierte. Blant politikere i utvalget var det derimot en klar oppfattelse av OED som meget lojale mot politisk ledelse. Dette var et illustrerende utsagn.

*"Jeg har ingenting å utsette på embetsverket i OED, de er veldig lojale, og gir faglige råd og forholder seg nøytrale. De oppfører seg eksemplarisk."* (Intervju 15)

#### **4.3.2 Hvilken kunnskap benyttet OED**

To personer i OED arbeidet spesielt med et grønt sertifikatmarked. Begge disse er økonomer, henholdsvis samfunnsøkonom fra UiO og utdannelse fra NHH. Dette tyder på at økonomiske

metoder stod sterkt i OED sine vurderinger, noe som også viste igjen i utredningene som ble gjort for OED. Blant utredningene var det et klart fokus på økonomiske forhold. Det økonomiske fokuset kan sees som en videreføring av praksis som var etablert i utarbeidingen av energiloven frem mot 1990. Det kan slik sett tolkes som at økonomisk metode som er normativ riktig måte å vurdere saker som angår kraftforsyningen. Slik sett var det også normativt riktig å bestille økonomiske analyser fra utredere. SSB og Econ sine analyser ble i denne sammenheng gjort av samfunnsøkonomer. Også i NVE var det samfunnsøkonomer i sentrale stillinger, mens det i Enova var ingeniører som arbeidet med saken om grønne sertifikater.

Bruken av økonomisk metode kan anses som både normativt styrt og som styrt av formelle regler. Energiloven fra 1990s formålsparagraf er at:

”Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.” (Energiloven)

Fortolkningen av samfunnsmessig rasjonell måte synes i denne sammenheng å ha vært operasjonalisert som at kraftforsyningen skal være i tråd med samfunnsøkonomiske prinsipper. Både SSB og Frishsenteret mente i sine utredninger at grønne sertifikater i så måte ikke var tilfredsstillende i et samfunnsøkonomisk perspektiv. En av de intervjuede mente også dette lå til grunn for OED sine vurderinger og at *”samfunnsøkonomene (i OED, min anmerking) var imot”* (Intervju 11).

Om OED utelukkende benyttet samfunnsøkonomisk metode framstår oppfatningen om at OED var for en sertifikatordning som å ha vært uriktig. Dette fordi samfunnsøkonomer på et generelt grunnlag har antydnet at all form for produksjonsstøtte utover støtte til forskning og utvikling er uheldig og at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessig selv om dette var politisk ønskelig (Golombek og Hoel 2005). På den andre siden ble OED opplevd som politisk lojale av store deler av dem jeg intervjuet. Dette kan tyde på at OED har forsøkt å finne løsninger innenfor hva politikerne ønsket. Om grønne sertifikater var ansett som det beste virkemiddelet for å støtte ny fornybar kraftproduksjon er usikkert ut fra de økonomiske utredningene som NVE, SSB, Econ og Frischsenteret gjorde. På dette området synes det som det var faglig uenighet blant samfunnsøkonomer. SSB og Frischsenteret argumenterte for at andre virkemidler var bedre ved et politisk ønske om å subsidiere kraftproduksjon.

NVE på sin side hevdet at grønne sertifikater er et egnet virkemiddel om det politisk er vilje til å støtte ny fornybar kraft. Econ mente også at et felles sertifikatmarked med Sverige ville gi en betydelig økonomisk gevinst. Slik kom dette fram i en av Econ sine utredninger:

”Målsettingene om fornybar kraftproduksjon kan nås til en betydelig lavere kostnad i et felles sertifikatmarked enn i dagens regime. Vi har beregnet besparelsen til mellom 1 og 1,5 mrd. NOK/år for likt ambisjonsnivå i Norge.” (Econ 2005:4).

En av de intervjuede hevdet derimot at Econ mente at grønne sertifikater ikke var en god løsning, men at de har endret innstilling etter hvert. ”...i Econ har de gått fra å være negative til å bli positive”. (Intervju 9) Han/hun var også skeptisk til hvordan OED brukte Econ:

*”Jeg er skeptisk til Econ sin rolle i forhold til OED. Måten de nesten blir brukt som huskonsulenter. De ble brukt svært mye til å holde foredrag osv. der de fikk fremme sine syn som var negative. Men nå som regjeringen har snudd er de blitt veldig positive. Jeg er veldig skeptisk til det der, det kan jo ikke være slik at man snur etter hva regjeringen mener. Man begynner jo å lure på hva driver på med.”* (Intervju 9)

En annen støtter at det er kontakt mellom det politisk og Econ, og hevder at det er et ”nettverk” mellom politikere og Econ (Intervju 11).

#### **4.3.3 Politisk lojalitet i OED**

Samfunnsøkonomiske metoder synes som å ha vært faglige rutinene for hvordan OED møtte saken om grønne sertifikater, men også at departementet var lojale mot politisk ledelse. Begge deler kan sees som standard operasjonelle prosedyrer som departementet handler etter. Slik sett kan departementet ha tilpasset løsninger til hva politisk ledelse i departementene ønsket. Hvordan den politiske ledelsen har forholdt seg synes derimot til å ha vært varierende i forhold til hvem som var statsråd. Perioden grønne sertifikater ble vurdert i var preget av hyppige skifter i politisk ledelse. Hvordan skiftene av statsråd i OED påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater er mer usikkert. Noen av de intervjuede antydte at statsrådets personlige innflytelse kan ha medvirket i hvilken grad embetsverket arbeidet med saken. En sa dette om statsrådsskiftene:

*”Det var også mye endringer med statsrådsskifter i OED på den tiden. Først Stensnæs, så Widvey og til slutt Enoksen. Widvey var ikke så veldig på fornybar, hun var mer olje og gass og sånn.”* (Intervju 1)

En annen støttet opp om at Torhild Widvey ikke var veldig fokusert på grønne sertifikater, og hadde denne opplevelsen av statsrådene under regjeringen Bondevik II:

*”Jeg tror han (Einar Stensnæs, min anmerkning) kom til en fornuftig konklusjon (ønsket sertifikater, min anmerkning) til slutt, men han tok lang tid. Han ble i 2004 skiftet ut med Widvey. Hun er jeg mer usikker på. Men jeg tror Bondevik da var positiv og ivret for å få det til. Venstre var for, mens Høyre er jeg mer usikker på.”* (Intervju 2)

Odd Roger Enoksen som var statsråd da samtalene med Sverige ble innstilt hadde flere av de intervjuede en oppfatning om som en forholdsvis svak statsråd, med liten innflytelse, da særlig innad i regjeringen. En sa det slik:

*”Jeg tror ikke akkurat at han (Enoksen, min anmerkning) styrte stort.”* (Intervju 13)

Oppfatningen noen av de intervjuede hadde om Enoksen angikk på sin side i større grad hans rolle i regjeringen. Som en av de intervjuede sa:

*”Jeg tror heller ikke at Enoksen var sterk nok, i tillegg var det nok en del motstand på statsministerens kontor.”* (Intervju 2)

Framstillingen som de intervjuede ga av Enoksen sier derimot lite om hvilken innflytelse han utøvde ovenfor OED. Jeg vil senere argumentere for at hans rolle kan ha bidratt i retning av at faglige perspektiver i OED i sterkere grad kan ha fått sterkere innflytelse, samtidig som OED var politisk lojale.

#### **4.3.4 Finansdepartementet rolle**

Finansdepartementet er tradisjonelt en viktig organisasjon i norsk forvaltning. Departementet har blitt klassifisert som et overdepartement som alle saker må gjennom for godkjenning (Christensen og Lægreid 2002). En annen side er at Finansdepartementet hadde en sentral rolle i utviklingen av energiloven. Før energiloven ble det nedsatt en arbeidsgruppe i 1988 hvor Finansdepartementet deltok. I sin framstilling i ”Et kraftmarked blir til” skrev Svein Roar Brunborg som var byråsjef i OED at det oppstod nær kontakt mellom OED og Finansdepartementet:

*”Arbeidsformen ble en intern kontaktgruppe mellom Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet, supplert med Einar Hope fra Senter for anvendt forskning (SAF) i Bergen. ... Gruppen dannet fort et felles tankesett for de viktigste elementene i reformen. ... Men på dette tidlige stadiet var den faglige samtalen det viktigste for å skape en felles forståelse for hva som var de viktige grepene. Det skapte en allianse mellom Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet som gjorde at det ble holdt en stødig hånd om reformarbeidet og sikret det en jevn og tydelig fremdrift i årene som kom.”* (Brunborg i NVE 2007:12)



Også i saken om grønne sertifikater var det et arbeidsutvalg hvor blant annet OED og Finansdepartementet deltok. Referater fra disse interdepartementale møtene er ikke offentliggjort, og jeg har som sagt ikke lyktes med å innhente disse. På den annen side var det blant de intervjuede en klar oppfatning om hva som var Finansdepartementets holdning i saken om grønne sertifikater. Den ene siden var at departementet var faglig i mot fordi grønne sertifikater ikke var samfunnsøkonomisk sett en optimal løsning, uansett om en politisk ønsket å subsidiere ny fornybar kraftproduksjon. Dette samsvarer også med den framstilling som ble gjort av Rolf Golombek og Michael Hoel i rapporten *Pliktige elsertifikater* som var bestilt av Finansdepartementet (Golombek og Hoel 2005). En av de intervjuede hevdet at det var en faglig lik forståelse blant en del samfunnsøkonomer. Han/hun sa:

*”Finansdepartementet, Torstein Bye og ”Blindernøkonomer” som Michael Hoel er skeptiske til teorien bak de grønne sertifikatene. De er mer for å skattelegge forurensere, som teoretisk sett gir optimalt resultat. ... De var rett og slett faglig i mot, sammen med SSB og Blindernøkonomene.”* (Intervju 1)

En annen av de intervjuede mente at Finansdepartementet ikke ønsket en sertifikatordning, han/hun hadde flere grunner for å påstå dette. En av disse var at Finansdepartementet heller ville ha CO<sub>2</sub>-avgift. Som han/hun sa:

*”Finansdepartementet vil nok heller ikke ha en ordning som stimulerer til økt forbruk. I tillegg var de nok redd for oversubsidiering, og ville heller ha en Enova ordning. De vil nok heller selv fastsette dette, eller aller helst ikke subsidiere ny produksjon. Det henger jo sammen med at de heller vil ha CO<sub>2</sub> avgift.”* (Intervju 5)

Denne framstillingen fikk også støtte av en annen, han/hun hevdet også at Finansdepartementet ikke ønsket et virkemiddel som bandt mye ressurser i framtiden:

*Finansdepartementet er skeptiske til støtte til fornybar energi som sådan. De mener at støtte ikke er kostnadseffektivt, kvoter og sånne ting er mer kostnadseffektivt i deres øyne. De liker heller ikke langsiktige garantier, enten det er i et fond, eller sertifikater som legger beslag på fellesskapets ressurser. Dette hindrer kortsiktige prioriteringer.* (Intervju 2)

Oppfatningen om at Finansdepartementet ikke ønsket å binde store midler i framtiden, og at de ikke liker støtte til ny produksjon finner også støtte i Rolf Golombek og Michael Hoel sin rapport *Pliktige elsertifikater* (2005). I denne rapporten kommer det klart fram at subsidier for å nå målsettinger om mengde kraft, omtalt som ”kvasimål”, ikke er optimalt hvis

samfunnsøkonomiske prinsipper legges til grunn. Videre hevdet forfatterne at grønne sertifikater heller ikke er optimalt selv med et slik ”kvasimål” (Golombek og Hoel 2005).

Flere av de intervjuede hadde videre en oppfatning om at Finansdepartementet ikke ønsket å gi fra seg kontroll over budsjettposter langt fram i tid. En av de intervjuede trodde imidlertid at Finansdepartementet ville syntes det var bra at grønne sertifikater var et markedsbasert virkemiddel:

*”Det er jo klart de er skeptiske når det ikke går innom statsbudsjettet. Men jeg tror de ville like at det var markedsbasert.”* (Intervju 10)

Det var allikevel flere som mente at budsjettmessige hensyn var viktige for Finansdepartementet. I et av intervjuene ble det også påpekt at Finansdepartementet er et ”tungt” departement:

*”Finansdepartementet er jo et tungt departement. Det hele er jo en budsjettsak som alt annet.”* (Intervju 8)

En annen av de intervjuede trodde også at Finansdepartementet ikke bare hadde hatt faglige vurderinger av grønne sertifikater i sin behandling av saken:

*”De har nok gjort en del andre vurderinger enn rent faglige. Det er jo en ordning der pengene går utenom statsbudsjettet og det der.”* (Intervju 11)

Også i et annet intervju kom det fram en oppfatning om at Finansdepartementet hadde gjort andre vurderinger. Informanten trodde Finansdepartementet ikke ønsket grønne sertifikater fordi dette gav mindre kontroll for Finansdepartementet:

*”Jeg tror de var negative fordi de ville gitt fra seg kontroll da det er utenfor statsbudsjettet.”* (Intervju 9)

Ut fra de intervjuedes oppfatning og Svein Roar Brunborgs framstilling var det tre forhold som kan anses som ha vært rutiner i Finansdepartementet. Den første var at samfunnsøkonomisk teori stod sterk, den andre var at Finansdepartementet ikke ønsket å gi fra seg kontroll over budsjettsaker, mens den tredje var at Finansdepartementet hadde en rolle i utformingen av kraftmarkedet. I spørsmål som gjaldt kraftmarkedet synes det også som de standard operasjonelle prosedyrene Finansdepartementet hadde var sterkt foranket i

samfunnsøkonomisk teori. Hvordan samfunnsøkonomer medvirket i utformingen av kraftmarkedet var også en av de intervjuede opptatt av:

*”De har jo en sterk faglig tro på hva de driver med. I tillegg har de vært sentrale i utformingen av norske kraftpolitikk de siste 15 årene.”* (Intervju 2)

I NVE sin bok *”Et kraftmarked blir til”* kommer det også klart fram at samfunnsøkonomer og økonomer var meget viktige bidragsytere da Energiloven fra 1990 ble utviklet (NVE 2007). En fortolkning er at for Finansdepartementet var samfunnsøkonomisk metode standard kriterium for hvordan saker som berører kraftmarkedet bør vurderes.

#### **4.3.5 Andre organisasjoner i forvaltningen**

Jeg har valgt å vektlegge OED og Finansdepartementet spesielt. Dette skyldes at få av de intervjuede hadde særlige oppfatninger om andre enn OED og Finansdepartementet sin innflytelse. NVE kan også sies å ha vært sentrale i utredningsarbeidet, men dette direktoratet er underlagt OED. NVE har funnet grønne sertifikater som en hensiktsmessig løsning, såfremt ambisjonsnivået politikerne la opp til var tilstrekkelig høyt nok (NVE 2004). Videre har NVE hatt en del kontakt med aktører utenfor forvaltningen. Disse aktørene er i all hovedsak meget fornøyde med direktoratets opptreden. En av de intervjuede kalte deres håndtering av saken om grønne sertifikater for ”forbilledlig” (Intervju 7).

Miljøverndepartementet har også deltatt i interdepartementale drøftinger. Det er på annen side ingen av de intervjuede som mener Miljøverndepartementet hadde en viktig rolle. Datamaterialet jeg har samlet inn gir ikke mulighet til å drøfte hva som lå til grunn for Miljøverndepartementets vurderinger. Grunnlaget jeg har er hovedsakelig Miljøverndepartementets høringsuttalelse. Her var departementet positive til grønne sertifikater på bakgrunn av blant annet at mer ny fornybar energi kan bidra til å løse langsiktige målsettinger innefor forurensingspolitikken. Departementet mente imidlertid at ordningen burde utformes slik at vannkraft ikke blir for dominerende, og at andre miljøhensyn må ivaretas tilstrekkelig (Miljøverndepartementet 2005).

En grunn til at Miljøverndepartementet ikke er utpekt som en sentral organisasjon i forvaltningen av de intervjuede kan være at departementet ikke hadde en posisjon som gjorde at departementets vurderinger ble ansett som viktige i kraftpolitikken. Dette kan skyldes at Miljøverndepartementet historisk sett ikke har blitt ansett som en sentral organisasjon i

forvaltningen i utforming av kraftpolitikk. En av de intervjuede sa dette om Miljøverndepartementet og grønne sertifikater.

*”... det er jo snakk om en energiavgift. Det er ikke Miljøverndepartementets bord. Jeg synes det er bra at bærekraftig utvikling for eksempel ikke er på Miljøverndepartementets bord, men på Finansdepartementets. Da sikres en mer helhetlig styring.”* (Intervju 13)

Denne personens oppfatning er også i tråd med en tidligere undersøkelse av Alf-Inge Jansen. I Jansens bok *Makt og Miljø. Om utformingen av natur - og miljøvernpolitikken i Norge* kom det fram at Miljøverndepartementets rolle blir funnet svakere enn økonomene og Finansdepartementets rolle i miljøpolitikken (Jansen 1989). Miljøpolitikken ble av Jansen beskrevet som en vekst med vern politikk. Oppfatningen om at økonomer er dominerende i miljøpolitikken står fremdeles sterkt. Administrerende direktør Stein Lier-Hansen i Norsk Industri hevdet på Norsk Industris egne hjemmesider den 6. mars 2008 at samfunnsøkonomer dominerer miljøpolitikken.

*”Den sterke dominansen fra Oslo-skolen i det norske styringsverket har resultert i at finansdepartementet er det reelle miljøverndepartementet. Norsk miljøpolitikk styres ikke av miljøeksperter, men av eksperter på økonomisk teori.”*  
([www.prosessindustrien.no](http://www.prosessindustrien.no) )

Også tidligere Miljøvernminister Torbjørn Berntsen støtter påstanden om at Miljøverndepartementet ikke har noen sterk rolle, og er underordnet Finansdepartementet. Til Miljøjournalen sa han den 12. juli 2007:

*”Det er Finansdepartementet som bestemmer. Vi sitter i en tvangstrøye der miljøpolitikken er underordnet den økonomiske politikken som Finansdepartementet klekker ut.”* (Miljøjournalen 12.7.2005)

Ut fra at ingen av de intervjuede påpeker Miljøverndepartementets innflytelse til å være spesielt viktig, sammen med sekundærlitteratur og aktører sine oppfatninger om Miljøverndepartementet gir det et grunnlag for å anta at departementet ikke hadde tilstrekkelig innflytelse i forhold til OED og Finansdepartementet.

#### **4.3.6 Samlet vurdering av forvaltningen**

I organisasjonsprosessmodellen som jeg har lagt til grunn for å vurdere Hypotese II er utfallet bestemt av standard operasjonelle prosedyrer i organisasjoner i forvaltningen og operasjonelle prosedyrer som fordeler innflytelsen som de forskjellige organisasjonene i forvaltningen har. Jeg viste i denne sammenheng at Miljøverndepartementet var oppfattet å være tillagt liten

vekt. At Miljøverndepartementet tillegges å ha liten innflytelse kan innenfor Modell II anses som en standard operasjonell prosedyre. Videre kan oppfatningen om at Finansdepartementet har en sentral posisjon også anses for å være en standard operasjonell prosedyre.

Finansdepartementet har på sin side samfunnsøkonomisk teori som en standard operasjonell prosedyre for hvordan møte et problem som i saken om grønne sertifikater. Også OED har hatt samfunnsøkonomisk teori som en standard operasjonelle prosedyre, men synes også som det å være politisk lojale har vært en annen viktig standard operasjonell prosedyre for OED. Kontakten mellom OED og Finansdepartementet i utformingen av kraftpolitikken kan det også argumenteres for at er en standard operasjonell prosedyre. En slik kontakt har jeg i mine undersøkelser derimot ikke funnet.

I de intervjuede sine oppfatninger kom det fram at Finansdepartementet tilnærmet entydig blir oppfattet som ikke å ha ønsket grønne sertifikater med bakgrunn i økonomisk teori og at departementet ønsket å bevare budsjettkontroll. Videre er utvalget tvetydig om hva som var OED sin holdning. På den ene siden var det blant de intervjuede oppfatninger om at OED var dels positiv - til meget positive til å innføre en ordning med grønne sertifikater, mens det på den andre siden var oppfatninger blant de intervjuede om at OED hadde møtt regjeringen med faglig motstand. En tolkning av hvorfor det har vært motstand i OED er at Energiloven og dens formålsparagraf hadde en sterk posisjon og ble operasjonalisert gjennom benyttelse av økonomisk teori. Den faglig økonomiske tilnærmingen ansatte som jobbet med saken om grønne sertifikater hadde for OED tyder på at økonomisk kunnskap var viktig. Disse personene i OED har sannsynligvis stilt kritiske spørsmål ved et tiltak som grønne sertifikater. Det er heller ikke urimelig å tro at det var forventet at de personene som arbeidet med saken i OED skulle kritisere de grønne sertifikatene ved bruk av samfunnsøkonomisk faglige argumenter.

En forståelse som kan legges til grunn for å støtte de som mente OED var positive, er at de ansatte i OED var politisk lojale. Var det slik at regjeringen Bondevik II prioriterte satsing på ny fornybar kraft kan regjeringen Bondevik II ha trigget nye måter å utforme kraftforsyningspolitikken. Slik sett kan OED ha arbeidet ut fra at det skulle komme en betydelig økning i satsingen på ny fornybar kraft. På den annen side har samfunnsøkonomene Golombek og Hoel (2005) hevdet at grønne sertifikater ikke er et optimalt støtteregime for ny fornybar kraft. Auksjoner for å tildele støtte var i så måte en bedre løsning. Slik sett skulle OED ikke ha støttet en ordning med grønne sertifikater. På den annen side kan regjeringen

Bondevik II også her ha påvirket OED. Som en av de intervjuede sa: *"marked et jo moteord"* (Intervju 11). Et virkemiddel som benyttet seg av markedsretorikk kan ha blitt oppfattet som mer politisk riktig å gjennomføre fra politikerne sin side.

En annen side som OED kan ha sett som en positiv størrelse ved et sertifikatmarked var muligheten for at det ble et internasjonalt sertifikatmarked. Videre fant også NVE som fagspesifikt direktorat at grønne sertifikater var et hensiktsmessig virkemiddel for å fremme ny fornybar kraftproduksjon om det var tilstrekkelig politisk vilje. Standpunkt NVE gjorde hadde også noe støtte hos Enova som var (og er) ansvarlige for støtteregetet for ny fornybar kraft.

Hvordan OED samlet sett vurderte grønne sertifikater framstår slik sett som usikkert. På den ene siden synes det som at økonomisk metode var OED sitt faglige grunnlag for å vurdere saken om grønne sertifikater, mens det på den andre siden synes som at det politisk lojalitet påvirket OED sin vurdering. En av de intervjuede påpekte nettopp at OED gjorde som politisk ledelse sa:

*"Men det er ingen tvil om initiativet (til grønne sertifikater, min anmerkning) ikke kom fra OED. De gjør nok mer som de får beskjed om" (Intervju 6).*

Jeg har også forøkt å få data om hvordan forskjellige organisasjoner i forvaltningen var vektlagt. Her var det flere som enten ikke ønsket å uttale seg, eller ikke hadde noen sterke formeninger. Noen av de intervjuede mente at Finansdepartementet hadde en "siste ordet" funksjon, eller ytte betydelig motstand. I denne sammenheng hevdet en av de intervjuede at statsminister Jens Stoltenbergs utsagn på Stortinget var utarbeidet av Finansdepartementet.

*"Finansdepartementet var sterkest. Dette kan en høre på Stoltenbergs forsvare i Stortinget. Denne må være skrevet i Finansdepartementet. .... jeg tror Finansdepartementet fikk det siste ordet på forvaltningsnivå." (Intervju 1)*

En annen hadde en oppfatning om at Finansdepartementet ikke bidro særlig i de tidlige prosessene i forvaltningen, men at departementet til slutt hadde en avgjørende rolle:

*"Finansdepartementet lå lavt veldig lenge, før jeg tror de satte inn dødsstøtet". (Intervju 2)*

Mens en annen mente at Finansdepartementet hadde argumentert i mot OED:

*”Jeg tror nok OED til slutt ønsket seg et system. Men de har nok møtt en del motstand i Finansdepartementet”. (Intervju 4)*

En side ved de intervjuede som vektla Finansdepartementets rolle spesielt var at disse hadde en oppfatning om at OED ønsket en sertifikatordning. På den annen side var det flere av de intervjuede som mente at OED ikke var tilstrekkelig interessert i å få til en ordning med grønne sertifikater. Som en av de intervjuede sa:

*”Men jeg tror de hadde trengt noen som stod opp og fightet for sertifikatene. OED hadde ikke denne entusiasmen.” (Intervju 2)*

#### **4.3.7 Oppsummering av forvaltningens rolle**

Finansdepartementet hadde en klar oppfatning av at grønne sertifikater ikke var en god løsning. Dette fordi andre virkemidler ble ansett for å være mer hensiktsmessige for å nå målsettinger som det var antatt at et grønt sertifikatmarked hadde, og at subsidiering av kraftproduksjon ble ansett for å være uheldig for en effektiv kraftforsyning. En annen grunn som flere av de intervjuede påpekte var at Finansdepartementet ikke ønsket å gi fra seg kontroll. Et grønt sertifikatmarked ville betydd at betydelige midler ikke ble inkludert i statsbudsjettet og slik sett ikke ville blitt underlagt Finansdepartementets kontroll.

OED på sin side kan oppfattes som å ha syntes grønne sertifikater både var en god og en dårlig løsning. For at OED skulle mene at grønne sertifikater var en god løsning synes dette å ha forutsatt at det var betydelig politisk vilje for å satse på ny fornybar kraftproduksjon. Dette kom fram i NVE sin rapport hvor 10 TWh ny fornybar kraftproduksjon var et minstekrav for at grønne sertifikater var en fornuftig løsning. For og nå en slik omfattende målsetting for mengde ny fornybar kraft ble det antatt at det krevdes betydelig subsidiering av ny produksjon. En ordning med grønne sertifikater ville subsidiert ny fornybar kraftproduksjon. I denne sammenhengen har jeg argumentert for at omfattende subsidiering av kraftproduksjon ikke var i tråd med operasjonaliseringen Finansdepartementet og OED hadde av formålsparagrafen i Energiloven. Formålet ved Energiloven og operasjonaliseringen som er gjort av loven kan slik sett ha gitt lovbundet og normative signaler for hvordan ansatte i OED og Finansdepartementet burde vurdere et virkemiddel som grønne sertifikater.

Jeg har også vist at utviklingen av Energiloven skjedde med basis i samfunnsøkonomisk teori, og at samfunnsøkonomer i stor grad stod for politikkutformingen på kraftforsyningsområdet. I Svein Roar Brunborg sin framstilling om utviklingen av Energiloven kom det også fram at det under utviklingen av loven var et nært samarbeid mellom OED og Finansdepartementet (Brunborg i NVE 2007). Jeg har ikke funnet at det var et slikt samarbeid i saken om grønne sertifikater.

Dataene jeg samlet inn viser at OED i tillegg til samfunnsøkonomisk teori, hadde operasjonelle prosedyrer om det å være politisk lojale. Oppfatningene de intervjuede hadde om OEDs oppfatning av grønne sertifikater som virkemiddel var sprikende, hvor noen trodde OED var positive til en ordning med grønne sertifikater, mens andre hevdet at de var skeptiske, eller hadde møtt virkemiddelet med motstand. En slik motstand har jeg argumentert for at har basis i økonomisk faglige argumenter. Videre har jeg argumentert for at en positiv holdning fra OED sin side skyldtes at det å være politisk lojal var en viktig operasjonell prosedyre for embetsverket i OED. Samlet sett gir ikke dataene jeg samlet inn et klart bilde av hva som var resultatet av OEDs behandling av saken, departementets vurdering av saken kan ha hatt begge utfall. På den annen side synes det klart at for at OED skulle ha en konklusjon om at grønne sertifikater var en god løsning, måtte politikerne ville en betydelig satsing på ny fornybar kraftproduksjon.

Jeg vil ut fra data jeg har samlet inn vise at det var tre måter som Finansdepartementets syn i saken om grønne sertifikater kan ha vunnet fram i forvaltningen på. Den ene er at Finansdepartementet fikk siste ordet i saken på forvaltningsnivå og stoppet en innføring av grønne sertifikater. Den andre er at Finansdepartementet begrenset omfanget av satsingen på ny fornybar kraft slik at OED ikke fant at grønne sertifikater var et hensiktsmessig virkemiddel. Da ville en innføring av grønne sertifikater mangle faglig støtte i OED. Den tredje er at også OED mente at grønne sertifikater var en dårlig løsning, også da ville en ordning med grønne sertifikater mangle faglig støtte i forvaltningen.

Gitt at det bare var OED og Finansdepartementets standard operasjonelle prosedyrer som var gjeldende, kan det argumenteres for at Hypotese II er styrket. Først og fremst ved at samfunnsøkonomisk metode synes å ha vært dominerende både i OED og Finansdepartementet. Skulle forvaltningen kommet fram til et annet resultat ved hjelp av standard operasjonelle prosedyrer synes dette å ha forutsatt at der var politisk vilje til å



påvirke OED. Hvordan den politiske viljen var og hvordan forholdet mellom politikerne og forvatningen kan ha påvirket den politiske viljen i saken om grønne sertifikater drøfter jeg i neste kapittel.

#### **4.4 Kraftkrevende industri sin rolle**

Hypotese III:

*Industrien påvirket i negativ retning i saken om et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge.*

Forhandlingsmodellen er lagt til grunn for drøftingen av denne hypotesen. Denne modellen kan sees som en politisk dragkamp om midler. I saken om grønne sertifikater synes det derimot som at aktører innefor kraftkrevende industri i liten grad har deltatt i en slik dragkamp. Om aktørene innenfor kraftkrevende industri har deltatt har disse aktørene forsøkt å få til en ordning med grønne sertifikater. Blant de intervjuede var det ingen som hadde en oppfattelse av at industrien hadde en viktig rolle i saken. Noen påpekte derimot at industrien vil tjene på en ordning med grønne sertifikater fordi det ville ført til at mer kraft ville blitt omsatt. Dette kom fram i intervjuet med denne personen:

*”Jeg tror de var for. All ny kraft er jo bra for dem. Det vil bidra til å holde deres kraftpris nede. De ville jo ikke blitt sertifikatpliktige.” (Intervju 10)*

Dette fikk også støtte av en annen av de intervjuede:

*”Om de skulle ha noen interesse så var denne positiv. De ville tjene på det gjennom lavere kraftpris.” (Intervju 11)*

En annen viste til at LO hadde ønsket en ordning med grønne sertifikater:

*”Industrien har heller ønsket seg et sertifikatsystem. LO har jo ønsket det.” (Intervju 4)*

Mens en annen av de intervjuede trodde industrien ikke hadde noen spesielle interesser, og uansett ville sluppet å kjøpe sertifikater:

*”Nei, jeg tror ikke de hadde noen sterke interesser, de var jo unntatt sertifikatplikten.” (Intervju 1)*

En av de intervjuede hevdet at industrien kunne ha spilt en rolle i saken om grønne sertifikater. Industrien har etter denne personens oppfatning ikke direkte motarbeidet en ordning med grønne sertifikater, men indirekte påvirket muligheten for at det ble et sertifikatmarked ved å fronte gasskraft i sterkere grad. Som han/hun sa:

*”Men jeg tror det var en del sterke lobbykrefter inne i bildet. Du har jo gasskraftlobbyen og LO. LO har jo vært en viktig gassforkjemper. Det er kanskje vanskelig å kombinere med å være voldsomt for fornybar. I tillegg var det nok en del manipulerte politikere, som ikke visste så mye. Det var nok en del småforvirra beslutninger ute og gikk. Jeg tror ikke politikerne bryr seg så mye med fornybar, det er nok slik at arbeidsplasser er viktigst, noe som er vel og bra. De er nok heller ikke villige til å definere noe offer. Men det svever en industrilobby bak det hele. Gassrensing var nok en del av agendaen.”* (Intervju 9)

Spekulasjonene til denne personen passer godt med Forhandlingsmodellen, der resultatet blir et annet en hva noen parter ønsker. Personen hevdet at det kunne være vanskelig å få både en satsing på gasskraft og en opptrappet satsing på ny fornybar kraftproduksjon. I denne sammenheng mente en annen av de intervjuede at vindkraftinteresser var mye svakere organisert enn oljeindustrien:

*”Oljelobbyen står jo mye sterkere enn fornybar. Vindkraft og slik er jo veldig små selskaper, og veldig lite koordinerte. ... De ville nok stått mye sterke om de var bedre koordinerte. Oljeindustrien er jo mye mer samordnet.”* (Intervju 13)

Også blant noen politikere var det i følge en av de intervjuede en sterkere interesse for gasskraft. Han/hun mente også at dette gjorde behovet for ny fornybar kraft mindre:

*”Det var en del politikerne som var mer svorne gasskrafttilhengere. Det var viktig, da blir behovet for mer fornybar mindre, og slik mindre behov for å skattlegge for å få mer fornybar. Jeg tror de er fornøyd med det.”* (Intervju 5)

Spekulasjonene noen av de intervjuede framla åpner muligheten for at grønne sertifikater ikke ble tilstrekkelig prioritert av industrien. På den annen side er det lite som tyder på at industrien arbeidet direkte imot en ordning med grønne sertifikater. Både Norsk Industri og LO har i sine høringsnotater framlagt at en ordning med grønne sertifikater var ønskelig, forutsatt at kraftkrevende industri ikke ble sertifikatpliktige. Et argument som derimot kan brukes er at industrien ikke har hatt tilstrekkelig vilje til å prioritere fornybar kraft framfor gasskraft. Dette står på den annen side ikke sterkt ut fra de intervjuedes oppfatninger. På den annen side styrkes dette argumentet ved å se på omtalen av LO og gasskraft opp mot LO og grønne sertifikater. Jeg undersøkte omtalen på internett og fant at LO og gasskraft i

betydelig større grad er omtalt enn grønne sertifikater og LO. På søkerportalen [sesam.no](http://sesam.no) gav søket LO gasskraft 288 treff i 2005, mens det kun gir et treff for LO grønne sertifikater. Dette har derimot endret seg til å gi overvekt av omtale av grønne sertifikater fra 2007.

I denne sammenhengen framsatte daværende LO-leder Gerd-Liv Valla gasskraft som et av seks hovedkrav til den nye Stoltenberg-regjeringen i 2005 slik det kom fram på *Hadeland.net* 13. September 2005:

”På miljøfronten er kravet at en ny regjering må sette alt inn på å utvikle gasskraftverk uten CO<sub>2</sub>-utslipp. ... – Dette er seks krav det bør gjøres noe med raskt.” (ANB, Gerd-Liv Valla 13.9.2005)

Dette funnet tyder på at LO i sterkere grad har prioritert gasskraft framfor ny fornybar kraftproduksjon. Et spørsmål er da om det var mulig å få i ”pose og sekk” for LO. Den sterke prioriteringen gasskraft hadde for LO kan ha påvirket at det ikke ble et grønt sertifikatmarked. Teorien bak forhandlingsmodellen er nettopp at aktører må vise tilstrekkelig evne og vilje til å påvirke saker for å få utfallet i ønsket retning. LO synes i denne sammenheng å ha vist større vilje for å få fremme gasskraft enn grønne sertifikater.

Også i NHO synes det som at gasskraft var prioritert framfor satsing på ny fornybar kraftproduksjon. I *Helgelandsblad* den 6. oktober 2005 kom dette fram på følgende måte:

”Et av hovedankepunktene mot den planlagte vindkraftparken er at kraftutbyttet ikke på langt nær vil være nok til å dekke kraftunderskuddet som industrien på Møre og Romsdal står ovenfor. Utbyggingen vil bare dekke halvparten av kraftbehovet, derfor vil arbeidsgiverorganisasjonen heller ha gasskraftverk. -Mener dere virkelig at gasskraft er bedre for miljøet enn vindkraft? - Ja. På sikt med ny teknologi vil gasskraft være bedre. Per i dag er det også bedre enn import av miljøskadelig produsert kraft fra utlandet. Vi må se forurensningen i et globalt perspektiv, sier (Torill, min anmerkning) Ytreberg.”

Videre skrev NHO sammen med LO og Norsk Gassforum den 29. august 2005 et åpent brev til politiske partier under tittelen ”Krafttak for industriell bruk av naturgass”. I brevet skrev de tre organisasjonene:

”De siste årene er det så bevilget betydelige midler til forskning på håndtering av CO<sub>2</sub> når naturgass anvendes som energi, ref etableringen av Gassnova. ... Organisasjonene mener tiden nå er inne til å etablere et offensivt utviklingsprogram for slik bruk av naturgass”. ([www.noepf.no](http://www.noepf.no))

På den annen side ønsket NHO som LO et grønt sertifikatmarked. I høringsuttalelsen skrev NHO:

”NHO er positiv til etableringen av et pliktig elsertifikatmarked for å stimulere til økt produksjon av fornybar energi. ... For konkurranseutsatt industri er det en absolutt forutsetning at sertifikatplikten settes lik 0 %.” (NHO 2005)

#### **4.4.1 Oppsummering Hypotese III**

Få av de intervjuede trodde at industrien hadde en viktig rolle i saken om grønne sertifikater. Noen viste derimot at kraftkrevende industri var for en ordning med grønne sertifikater og ville tjent på all ny kraft. På den annen side hevdet noen av de intervjuede at gasskrafttilhengere var bedre organisert enn tilhengere av ny fornybar energi. Jeg har også vist at LO og NHO kan tolkes som i sterkere grad arbeidet for at det ble bygd ut gasskraft enn grønne sertifikater. Videre har jeg vist at kraftkrevende industri i liten grad har vist engasjement i saken om grønne sertifikater. Oppfatningen noen av de intervjuede hadde om at gasskraftsaken påvirket saken om grønne sertifikater framstår allikevel som usikker.

Data jeg samlet inn viser at grønne sertifikater ikke framstår som en viktig sak for interesser innenfor kraftkrevende industri. Slik sett kan en fortolkning være at interesser innen kraftkrevende industri ikke satt makt bak sitt ønske om å få en ordning med grønne sertifikater, men at disse interessene brukte maktmidler for at det skulle bli bygd ut gasskraft. Teorien bak Forhandlingsmodellen er at aktører må ha vilje og evne for å kunne påvirke utfallet i en sak. I saken om grønne sertifikater virker det som at viljen kraftkrevende industri hadde for å påvirke tilnærmet var fraværende.

En kan vurdere Hypotese III for ikke å være riktig siden interesser for kraftkrevende industri ønsket grønne sertifikater. På den annen side kan det argumenteres for at disse interessene i et større perspektiv indirekte har vanskeliggjort vilkårene for at det skulle bli et grønt sertifikatmarked. Dette vil på sin side kreve at det undersøkes om gasskraft ble prioritert framfor et grønt sertifikatmarked. En konklusjon som kan gjøres ut fra de data jeg har samlet inn er at interesser for kraftkrevende industri i liten grad forsøkte å påvirke regjeringen i saken om grønne sertifikater direkte.

#### 4.5 Oppsummering av kapittel IV

I dette kapittelet har jeg drøftet de tre hypotesene jeg satte fram i kapittel II. Den første hypotesen var om regjeringen trodde at grønne sertifikater ville gi en økning i strømpris for forbrukerne og at dette igjen ble oppfattet som upopulært. Politikere blant de intervjuede mente at Hypotese I var en viktig begrunnelse for valget regjeringens gjorde, mens intervjuede som ikke var politikere mente at en slik begrunnelse framstod som urimelig siden den beregnede effekten grønne sertifikater ville ha for forbrukerne strømpris var liten.

Hypotese II påstår at standard operasjonelle prosedyrer i forvaltningen gav et organisatorisk resultat som tilsa at grønne sertifikater ikke ville innføres. Data jeg samlet inn viste at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (OED) var de to viktigste organisasjonene i forvaltningen. Finansdepartementet anvendte samfunnsøkonomisk metode i sin vurdering av grønne sertifikater. Blant de intervjuede var det også en klar oppfatning om at Finansdepartementet ikke likte at grønne sertifikater ville være en budsjettpost utenfor statsbudsjettet. I *Pliktige elsertifikater* av Rolf Golombek og Michael Hoel (2005) som Finansdepartementet bestilte av Frischsenteret kom det fram at grønne sertifikater ikke fikk støtte gjennom samfunnsøkonomisk teori.

Også OED brukte samfunnsøkonomi som faglig metode for å vurdere grønne sertifikater. På den annen side var det blant de intervjuede en oppfatning om at OED var politisk lojale og slik sett kan ha funnet løsninger som også var preget av politikernes ønsker. De intervjuede sine ulike oppfatninger om hva OED syntes om grønne sertifikater kan tolkes som at det var konkurrerende standard operasjonelle prosedyrer i OED. Data jeg samlet inn gir ikke grunnlag for å trekke påstå at OED var ”for” eller imot” grønne sertifikater. Slik sett framstår OED som å ha vært tvetydig.

I drøftingen av Hypotese II viste jeg også at samfunnsøkonomer i OED, Finansdepartementet og i faglige miljøer har vært sentrale i utformingen av norsk kraftpolitikk senere år. I denne sammenheng har Svein Roar brunborg berettet at det var et godt samarbeid mellom OED og Finansdepartementet i utviklingen av energiloven som kom i 1990 (Brunborg i NVE 2007). Videre var grønne sertifikater tiltenkt å være en del av norsk miljøpolitikk, hvor jeg har henvist til at økonomer og Finansdepartementet også har vært sentrale i utformingen av norsk miljøpolitikk (Jansen 1989, Nyhagen 1998, Reitan 1998). Økonomer har slik sett hatt en sentral posisjon i både utformingen av miljøpolitikk og på politikk som angår

kraftforsyningen. Min undersøkelse av hvilke standard operasjonelle prosedyrer som forvaltningen hadde og benyttet i saken om grønne sertifikater gir grunnlag for å hevde at disse operasjonelle prosedyrene var slik at forvaltningen ikke fant at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessig for å nå verken miljømessige mål og for å ha en hensiktsmessig kraftforsyning. På den annen side har min undersøkelse vist at det er usikkert hvordan OED behandlet saken om grønne sertifikater.

I den tredje hypotesen hevdes det at kraftkrevende industri påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater. Undersøkelsen jeg har gjort viser at kraftkrevende industri ønsket grønne sertifikater, men også at aktører innen kraftkrevende i liten grad arbeidet aktivt for å få et grønt sertifikatmarked. Noen av de intervjuede mente kraftkrevende industri indirekte påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater, siden aktører innen kraftkrevende industri prioriterte gasskraft. Hvis gasskraftsaken påvirket saken om grønne sertifikater støtter dette opp om hypotese III. På den annen side svekker det uttrykte ønske aktører innen kraftkrevende industri hadde om å få grønne sertifikater hypotese III.

## Kapittel V

### 5.1 Samlet vurdering

I dette kapitlet drøfter jeg hypotesene jeg framsatte i kapittel II opp mot hverandre. Drøftingen søker blant annet å gi et innblikk i oppfatninger og hvilke grunner som de intervjuede la størst vekt på for at det ikke ble et sertifikatmarked. Jeg starter drøftingen med å drøfte forholdet mellom partiene i regjeringen Stoltenberg II og forvaltningen. Dette gjør jeg fordi det blant de intervjuede var to framtreddende oppfatninger. På den ene siden de som vektla forhold i forvaltningen, og på den andre siden de som vektla forhold i regjeringen. Noen av de intervjuede hevdet også at relasjoner mellom regjeringen og forvaltningen var viktige. I denne sammenheng var det flere av de intervjuede som påpekte at Jens Stoltenberg hadde en sentral rolle.

#### 5.1.1 Statsminister Stoltenberg og Arbeiderpartiets rolle

Statsminister Jens Stoltenberg er utdannet sosialøkonom (samfunnsøkonom). Flere av dem jeg intervjuet hadde oppfattet det som at Stoltenberg hadde gjort sine egne faglige vurderinger. En av de intervjuede trodde økonomen Stoltenberg var framtreddende i saken om grønne sertifikater. Som han/hun sa:

*”Jeg tror Stoltenberg fikk støtte for sine vurderinger fra Finansdepartementet, det gjorde det enklere å velge som de gjorde. ... Jeg tror nok det mer er økonomen Stoltenberg som har fått levd ut sin legning i denne saken”. (Intervju 4)*

En annen av de intervjuede snudde på framstillingen og mente at Stoltenberg fulgte vurderingene som ble gjort av embetsverket:

*”Men jeg tror Stoltenberg fulgte mye av logikken til embetsverket. Samt at han fryktet nok kostnadene ved ordningen.” (Intervju 5)*

Videre var det en av de intervjuede som trodde at Stoltenberg hadde fått med seg de samfunnsøkonomisk faglige innvendingene:

*”Jens Stoltenberg har nok sett de faglige argumentene.” (Intervju 11)*

Det var også noen av de intervjuede som hadde oppfatninger rundt Stoltenbergs tidligere politiske verv som finansminister, næringsminister med OED som et av departementene han

var leder for, og som statssekretær i Miljøverndepartementet. En av disse mente at Stoltenberg hadde en betydelig kompetanse på energi, miljø og finans. Som han/hun sa:

*”Det er jo ingen tvil om at Stoltenberg har en voldsom kompetanse på områdene, energi, miljø og finans. Det er det ingen som betviler. Han har jo en voldsom kompetanse på området.”* (Intervju 8)

En av de intervjuede var også opptatt av at Stoltenberg tidligere har vært finansminister og trodde han lyttet spesielt til Finansdepartementets råd. Han/hun hadde også en oppfatning om at det var vanskelig for finansminister Kristin Halvorsen å gå imot eget embetsverk. Han/hun sa:

*”Han er jo tidligere finansminister, dette gjør nok at han lytter til Finansdepartementets råd. Jeg er og usikker på hvilken drahjelp det var i Kristin Halvorsen. Det er jo vanskelig å gå imot embetsverket. Jeg tror at hun enten kjøpte argumentene eller ikke var tøff nok til å stå i mot. Jeg tror at SV på en måte var satt sjakk matt i regjeringen, og ikke lenger var en drivkraft for sertifikater.”* (Intervju 2)

Stoltenbergs utdannelse som samfunnsøkonom og politiske bakgrunn gjorde at han hadde spesielt gode forutsetninger for å mene noe om en sak som grønne sertifikater. Flere av de intervjuede sin oppfatning var at Stoltenberg benyttet sine forutsetninger. Slik sett har Stoltenberg bidratt til at Finansdepartementets operasjonelle prosedyrer i en sak som grønne sertifikater hadde større sjanse for å være dominerende. En av de intervjuede sin oppfatning var at det ikke bare var Stoltenberg som fulgte Finansdepartementet, men også at Arbeiderpartiet og Finansdepartementet hadde sammenfallende interesser. Som han/hun sa:

*”Når det blir Enova, og ikke sertifikater, flyttes byrden fra strømkonsumenter til skatteseddelen. Noe som jo omtrent er de samme folkene. Jeg tror det var en parring mellom Ap og Finansdepartementet, der begge likte at kostnadene ble flyttet fra strømregningen til skatteseddelen. Derfor var Enova et bedre alternativ.”* (Intervju 4)

Dette utsagnet kan forstås som en annen måte å hevde at Stoltenberg og Arbeiderpartiet var forsvarere av Finansdepartementets operasjonelle prosedyrer. På den annen side viser den intervjuedes utsagn at Arbeiderpartiet hadde en begrunnelse for å satse videre på Enova. Denne begrunnelsen var at partiet ikke ønsket å påføre strømforbrukere ekstra kostnader fordi dette ikke ville tjene partiets interesser. Slik sett kan en også ved å ta utgangspunkt i Hypotese I, om regjeringens oppfatninger om effekten grønne sertifikater ville ha på strømprisen, og hvilken relasjon strømprisen hadde på velgeroppslutning, hevde at Arbeiderpartiet ikke har arbeidet for en ordning med grønne sertifikater. Det er derfor to grunner for å hevde at Arbeiderpartiet ikke ønsket en sertifikatordning. Den ene grunnen var faglige argumenter mot



en ordning med grønne sertifikater, mens den andre var den effekt grønne sertifikater ville ha på velgeroppslutningen.

I den tredje hypotesen jeg framsatte påstås at kraftkrevende industri hadde påvirket i negativ retning for et sertifikatmarked. I forrige kapittel viste jeg til at noen av de intervjuede hevdet at gasskraft kan ha blitt prioritert framfor satsing på ny fornybar kraftproduksjon, og at aktører innen kraftkrevende industri har vært en mer aktiv pådriver for gasskraft enn ny fornybar kraftproduksjon. Et spørsmål er om Arbeiderpartiet har vært sterkere tilhengere av å få til gasskraft enn ny fornybar kraftproduksjon. I partiets program er både fornybar energi og gasskraft med rensing omtalt, men med en overvekt av omtale av gasskraft. På den annen side er fornybar energi sterkere grad omtalt enn gasskraft under punktet Arbeiderpartiet vil. Her står det: (Arbeiderpartiet vil) ”øke satsingen på nye fornybare energikilder og innføre et pliktig grønt sertifikatmarked” (AP 2005:26). På den annen side er gasskraft og Arbeiderpartiet i betydelig sterkere grad omtalt i media enn Arbeiderpartiet og fornybar energi. Ut fra kildegrunnlaget kan en slik sett ikke konkludere med at Arbeiderpartiet prioriterte gasskraft framfor ny fornybar kraftproduksjon. Dette vil eventuelt kreve nye undersøkelser. Var det for eksempel politisk mulig å få til både gasskraft og omfattende satsing på ny fornybar kraftproduksjon? Var dette ikke mulig vil også saken om grønne sertifikater settes i et annet lys.

### **5.1.2 De to andre partiene**

I Stoltenberg regjeringen II hadde Senterpartiet statsråden for OED, mens SV hadde statsråden for Finansdepartementet i det aktuelle tidsrom et felles grønt sertifikatmarked mellom Sverige og Norge ble utsatt på ubestemt tid. Senterpartiet skrev som Arbeiderpartiet at partiet ønsket seg et grønt sertifikatmarked i sitt program for perioden 2005-2009 (Sp 2005:52). SV har på sin side ikke skrevet spesifikt om et grønt sertifikatmarked i sitt program for 2005-2009. På den annen side kan SV sitt program tolkes som å ha en sterkere vridning mot ny fornybar energi i forhold til i Senterpartiet og Arbeiderpartiet sine programmer for perioden 2005-2009. Dette særlig hvis fornybar energi settes opp mot gasskraft.

Hvordan har de to partiene benyttet sine posisjoner ved å ha statsrådene i OED og Finansdepartementet i saken om grønne sertifikater? I denne sammenheng var det en av de intervjuede som hevdet at SV var satt ”sjakk matt” i saken om grønne sertifikater ved å ha finansministeren. Han/hun hevdet at dette fordi det var vanskelig å gå i mot eget departement.

En annen side som noen av de intervjuede framhevet var at det å gi vannkraft (småkraft) rett på sertifikater var en vanskelig side av saken om grønne sertifikater for SV. En tredje side som kom fram i mine intervjuer var at det fra SV sin side var problematisk å gi fra seg kontroll til markedsaktørene. Som en av de intervjuede sa:

*”Du kan jo se det på SV, når de var i opposisjon var de så utrolig for, det kan du se i referater fra Stortingsdebattene. De undret seg jo på hvorfor det tok så lang tid, hvorfor var det ikke bare å komme i gang. Men SV var nok ikke klar over hva de var for. Systemet er jo slik at en gir fra seg mye av kontrollene til markedet.”* (Intervju 9)

En ordning med grønne sertifikater ville i større grad enn ved Enova sitt regime gitt lavere grad av politisk kontroll over blant annet hvor ny produksjon ville komme, og hvilken teknologi som ble benyttet. I denne sammenheng hadde utredninger fra NVE vist at vannkraft var en betydelig del av det norske potensialet i en ordning med grønne sertifikater (NVE 2004).

En annen side ved grønne sertifikater var at sertifikatene hadde et gratisspassasjerproblem, noe som innebar at produksjonsstøtten ville bli lik uansett behov, såfremt produksjonen hadde rett på sertifikater. Dette ville medført at noen produksjoner hadde fått mer støtte enn det som var nødvendig for at produksjon skal starte opp. Kapitalinteresser ville med andre ord kunne få mer penger enn hva som var nødvendig. Som en av de intervjuede sa om SV og Senterpartiet sitt forhold til gratisspassasjerproblematikken:

*”SV og Sp ville nok også hatt problemer med gratisspassasjerproblematikken. Dette klinger ikke godt i deres ører.”* (Intervju 1)

I denne sammenheng var det en annen av de intervjuede som hevdet at Senterpartiet og SV likte Enova bedre som støtte regime for ny fornybar kraftproduksjon. Dette hevdet en av de intervjuede: *”Senterpartiet og SV er jo litt mer Enova.”* (Intervju 4)

Videre var det blant noen av de intervjuede en oppfatning om at Senterpartiet ikke var veldig for en ordning med grønne sertifikater. Som en av de intervjuede sa:

*”Jeg tror SP var skeptiske, men jeg vet det ikke sikkert.”* (Intervju 7)

En annen hevdet at SV var i mot småkraft, men også at Senterpartiet hadde sine innvendinger. Som det kom fram i intervjuet med ham/henne:

*”Ja, det er jo bare å se på Langeland og SV, der er det småkraft skal ikke være med, basta. I tillegg kan Sp ha hatt en del innvendinger, jeg tror slike ting kan være en hovedgrunn til at det ikke ble noe av.” (Intervju 10)*

En annen side var hvordan Senterpartiet benyttet seg av å ha statsråden for OED. Daværende olje- og energiminister Odd Roger Enoksen ble av flere av de intervjuede ansett som forholdsvis svak. En hevdet blant annet at han bare ble benyttet som Stoltenbergs verktøy:

*”Nei, han var vel Jens Stoltenberg sitt verktøy. Jeg syntes nesten synd på ham. Han sa det samme hver gang, samme hvor. De skulle komme tilbake med et nytt og enda bedre system. Hadde de involverte parter vært ansatt i en privat bedrift ville de fått sparken med en gang.” (Intervju 9)*

Også en annen hevdet at Stoltenberg benyttet Enoksen, og mente at Enoksen ikke hadde så mye å si. Som han/hun sa:

*”Han (Stoltenberg) var i hvert fall klok nok til å la statsråden fronte saken utad.... Jeg tror ikke akkurat at han (Enoksen) styrte stort.” (Intervju 13)*

En annen trodde ikke Enoksen hadde nok tyngde i saken:

*”Jeg tror heller ikke at Enoksen var sterk nok.” (Intervju 2)*

Videre var det en av de intervjuede som hadde en oppfatning om daværende rollen Anita Utseth hadde som statssekretær i OED. Han/hun hevdet at Utseth var en ivrig motstander av grønne sertifikater. Dette begrunnet han/hun med blant annet med at Utseth kom fra Direktoratet for naturforvaltning og hadde en sterk motstand mot utbygging av vindkraft. Dette kom fram i intervjuet med ham/henne:

*”Hun (Utseth, min anmerkning) var noe så voldsomt i mot sertifikater. Vi forstod jo hvor det måtte bære hen da. Hun kom jo fra direktoratet for naturforvaltning. Det sa seg jo nesten selv.” (Intervju 9)*

Utseth sin personlige rolle kan videre ha påvirket OED sin behandling av saken. Som jeg har vist var det flere av de intervjuede som hevdet at OED var politisk lojale. Var det slik at den politiske ledelsen ikke ønsket, eller var usikre på en ordning med grønne sertifikater, vil det ikke være urimelig å tro at OED sin faglige måte å vurdere sertifikatene fikk større innflytelse.

### **5.1.3 Enova: En bedre løsning for regjeringen**

I min framlegging har jeg vist at alle partiene hadde grunner for å foretrekke et støttere regime administrert av Enova. En av grunnene som kom fram i min undersøkelse var at alle partiene i

utgangspunktet ikke ønsket å gi fra seg kontroll over hvor ny utbygging skulle skje. Videre kan det synes som om Senterpartiet og SV mislikte gratispassasjerproblematikken som en ordning med grønne sertifikater ville medført. Det er også grunn for å tro at samfunnsøkonomen Jens Stoltenberg mislikte gratispassasjerproblematikken som var en side i den økonomiske argumentasjonen mot grønne sertifikater. Mens min undersøkelse viser at Senterpartiet og SV på sin side hadde en kulturell begrunnelse for at partiene ikke likte gratispassasjerproblematikken. Denne kulturelle begrunnelsen var at man ikke ønsket å gi allerede kapitalsterke investorer unødvendige inntekter. Senterpartiet og SV synes også som å ha vært opptatt av at en ordning med grønne sertifikater måtte ta hensyn til andre miljøverninteresser enn klimaproblematikken. Miljømessige restriksjoner ved i en sertifikatordning ville hatt den konsekvens at ordningen ble dyrere, noe som kan ha trigget motstanden fra Arbeiderpartiets side.

#### **5.1.4 Politisk vilje og forvaltningen**

Økte kostnader betydde også at sertifikatene ville tatt en større andel samfunnets ressurser, noe som indirekte ville påvirke statsbudsjettets størrelse. Et spørsmål er da hvor mye ressurser regjeringen ønsket å bruke på ny fornybar kraftproduksjon. Jo mer regjeringen ville bruke, dets mer kan en anta at motstanden i Finansdepartementet ville steget. På den andre siden fant NVE i sin vurdering av grønne sertifikater at en ordning med grønne sertifikater krevde betydelig økt satsing på ny fornybar kraftproduksjon for å være hensiktsmessig. Hvis det fra regjeringens side ikke var et ønske om å øke stasingen på ny fornybar kraftproduksjon, er det derfor rimelig å tro at OED ville vurdert grønne sertifikater for ikke å være det mest hensiktsmessige virkemidlet for å nå regjeringens målsetninger. Virkemidler benyttet av Enova framstod da for OED som bedre for å nå regjeringens målsettinger. Med andre ord kan det antas at ved ikke tilstrekkelig politisk vilje for å bruke nok ressurser på ny fornybar kraftproduksjon ville både OED og Finansdepartementets vurdering være at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessig. Videre ville lavere grad av politisk vilje til å satse på ny fornybar kraftproduksjon gitt lavere sertifikatkostnader, som trekker ned den betydning som Hypotese I kan tillegges. En kan også anta at betydningen av Hypotese I ville være sterkere i regjeringens vurderinger dess høyere ambisjonsnivået for en ordning med grønne sertifikater var tiltenkt. Jo høyere ambisjonsnivået var, desto sterkere ville motstanden mot en ordning fra Finansdepartementet vært. På den annen side kan en anta at sannsynligheten for at grønne sertifikater ble ansett som hensiktsmessig av OED ville blitt høyere.

I alle tilfeller ville det vært slik at det i forvaltningens behandling av saken var argumenter i mot en ordning med grønne sertifikater. Et lavt ambisjonsnivå fra politikerne sin side ville gitt faglige innvendinger mot en ordning med grønne sertifikater i både OED og Finansdepartementet. Derimot har jeg vist at ved et høyt ambisjonsnivå kan OED ha funnet at grønne sertifikater var hensiktsmessig, men dette er allikevel usikkert. En annen side er at det kan tenkes at et høyt ambisjonsnivå ville gitt økt motstand fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning.

Hvis det var slik at regjeringen hadde funnet ut at den ønsket å innføre grønne sertifikater ville den som sagt ha møtt motstand i Finansdepartementet. Hvor sterk Finansdepartementets motstand var kan hevdes å være avhengig av hvor mye ressurser en ordning med grønne sertifikater ville binde opp. Med andre ord kan en forvente at Finansdepartementet har forsøkt å begrense et eventuelt omfang. Har Finansdepartementet klart å nå fram med sine argumenter, slik at omfanget ble begrenset, ville også sannsynligheten for at OED fant sertifikatene uhensiktsmessige øke. Ved et politisk ønske om betydelig satsing på ny fornybar kraftproduksjon var det også mulig at OED i sin behandling fant dette uheldig, sett i lys av den fortolkning av Energiloven som synes å være gjeldende i OED og Finansdepartementet. Samlet sett viser min analyse av de data jeg har samlet inn at det i OED og Finansdepartementets behandling av saken om grønne sertifikater har vært argumentert mot en ordning med grønne sertifikater uansett hvilken vurdering regjeringen gjorde. De to departementene har videre kommet fram til sine argumenter ved å benytte operasjonelle prosedyrer som var i departementene før saken om grønne sertifikater kom opp.

Hvor stor vilje regjeringen hadde for å satse på ny fornybar kraftproduksjon er derimot et spørsmål som er vanskelig å gi gode fortolkninger av. På den annen side synes viljen regjeringen hadde for ikke å ha vært så høy at OED i sin behandling kunne finne at grønne sertifikater var en god løsning. Utgangspunktet som regjeringen hadde i forhandlingene med Sverige var i følge en av de intervjuede 7-8 TWh i norsk betalingsforpliktelse. Dette var under det nivået som NVE hevdet var minstenivå for at en ordning med grønne sertifikater skulle være fornuftig (NVE 2004:89). En av de intervjuede hevdet i denne sammenheng at slik han/hun forstod regjeringens preferanser var det at det ikke ble en sertifikatordning hensiktsmessig. Som han/hun sa:

*”Gitt de preferanser regjeringen hadde, synes jeg valget de tok virker fornuftig.”*

(Intervju 16)

Et annet aspekt var om regjeringens utgangspunkt gav muligheter for å starte forhandlinger med Sverige. En rimelig forventning fra svensk side ville vært at utgangspunkt fra norsk side var omkring det minste ambisjonsnivå som NVE anbefalte. Dette fordi det var NVE på norsk side og STEM (Statens energimyndighet) på svensk side som hadde mye kontakt i planleggingsfasen. Både vedlegg 1 og den intervjuede som hevdet at regjeringens utgangspunkt var på 7-8 TWh tyder på at regjeringens forslag i forhandlingene var under det som er rimelig å tro at svenskene forventet. Noen av de intervjuede sine oppfatninger var i denne sammenheng at regjeringen muligens ikke ønsket et sertifikatmarked. Slik sa en av dem jeg intervjuet det:

*”Det kan jo spekuleres i om et dårlig tilbud fra den norske regjeringen skyldes lavt ambisjonsnivå, eller om de ikke ønsket en ordning i det hele tatt.”* (Intervju 1)

En annen hevdet at svenske forhandlere var oppgitt over regjeringens forhandlingsutgangspunkt og mente at utgangspunktet i forhandlingene var et resultat av regjeringens Soria Moria-erklæring. Som han/hun sa:

*”All slags særordninger ødela. Dette var et kompromiss fra Soria Moria. Da var det ingen vits i å gå videre for svenskene. Svenske forhandlere var oppgitt, det er bare å se på artikler i Dagbladet fra den tiden.”* (Intervju 10)

På svensk side var forståelsen at regjeringen ikke ønsket et sertifikatmarked, om en legger til grunn *Dagbladets* framstilling. Den åttende mars 2006 stod det i *Dagbladet*:

*”Den norske regjeringen hadde bestemt seg for at de ikke vil ha et grønt sertifikatmarked med Sverige. Verken ambisjonsnivå eller størrelsen på småkraftverk var avgjørende for bruddet, sier Caroline Hellberg i den svenske Energimyndigheten.”*

Framstillingen fra svenske energimyndigheter (tilsvarende NVE), kan forstås som at de hadde en oppfatning om at det fra norsk side var skepsis til selve virkemiddelet grønne sertifikater. I denne sammenheng viser min undersøkelse at samfunnsøkonomer var kritiske til grønne sertifikater, og at de intervjuede oppfattet at samfunnsøkonomenes forståelse var vesentlig i forvaltningen. Videre var det blant dem jeg intervjuet noen som påpekte at politikerne i Norge ikke ønsker å gi fra seg kontroll over hvor ny produksjon legges, også dette medførte skepsis til selve virkemidlet grønne sertifikater. En annen side som noen av de intervjuede påpekte var at gratispassasjerproblematikken ble ansett som en svakhet ved en ordning med grønne

sertifikater fra regjeringens side. Også dette vil være en forklaring på norsk skepsis til selve virkemidlet grønne sertifikater.

På den andre siden kan det argumenteres for at Caroline Hellberg i Energimyndigheten tok en snarvei ved å hevde at ambisjonsnivået ikke var en viktig grunn for at det ble brudd forhandlingene, slik hun ble sitert i *Dagbladet*. Dette fordi ambisjonsnivået var viktig for at en ordning med grønne sertifikater kunne bli ansett som hensiktsmessig i Norge. Var regjeringens ambisjonsnivå lavt, er det grunn til å tro at grønne sertifikater ikke ble ansett for å være et hensiktsmessig virkemiddel for å nå norske målsetninger. Hva som var hensiktsmessig gitt regjeringens preferanser synes i sterk grad å ha vært avgjort av den tilnærming som forvaltningen hadde.

#### **5.1.5 Kunnskap fra forvaltningen**

Et spørsmål er om og hvordan faglige råd fra forvaltningen påvirket politikerne. På dette punktet var det ulike oppfatninger blant de intervjuede. På den ene siden var Jens Stoltenberg, som flere av de intervjuede mente at selv hadde en sammenfallende oppfatning med det som Finansdepartementet mente. Videre var det en av de intervjuede som hevdet at statssekretær i OED, Anita Utseth, hadde personlig innflytelse, men han/hun mente at hennes motstand var begrunnet i andre faglige råd enn hva som kunne forventes fra OED og Finansdepartementet. Noen av de intervjuede mente også at finansminister og SV leder Kristin Halvorsen hadde vanskelig for å kunne fronte grønne sertifikater på grunn av sin rolle som finansminister. En annen side som også kom fram i intervjuene jeg gjorde var at noen av de intervjuede trodde at politikerne ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om grønne sertifikater når dette virkemiddelet ble forslått. Som det kom fram i et av intervjuene:

*”Politikerne var rett og slett ikke klar over hva de ønsket seg når de planla og foreslo sertifikatene.” (Intervju 1)*

En annen av dem jeg intervjuet mente at grønne sertifikater ble salgbart til politikere fordi marked var et moteord. Som han/hun sa:

*”Nei jeg tror ikke politikerne forstod systemet. Det er nok lettere å selge til politikere, marked er jo et moteord. Men det er jo ikke et marked, det er jo en ren avgift. Men når det oppfattes som et marked blir det mer politisk populært. Men på den annen side må en jo jobbe slik som politiker. De klarer ikke å selge CO2 til velgerne på samme måte.” (Intervju 11)*

Disse to oppfatningene representerer en mulighet for at politikerne kan ha funnet at grønne sertifikater ikke var et virkemiddel som var politisk ønskelig. Min undersøkelse åpner for at økt kunnskap blant politikere om ordningen med grønne sertifikater kan ha bidratt til at politikerne forstod nye konsekvenser som ikke var ønskelige. En av disse synes å ha vært at det å gi fra seg kontroll over hvor ny produksjon kom og med hvilken teknologi ikke var politisk ønskelig. En annen side ved ordningen med grønne sertifikater var at den ifølge NVE krevde betydelig opptrapping i satsningen på ny fornybar kraftproduksjon. Konsekvensene av økt bruk av penger på ny fornybar kraftproduksjon vil i samfunnsøkonomenes perspektiv gå på tvers av mulighetene til å prioritere andre områder. Denne informasjonen har antakeligvis Finansdepartementet gitt regjeringen. Slik sett har informasjonen fra forvaltningen (selvsagt) påvirket beslutningsgrunnlaget regjeringen har benyttet. Min undersøkelse viser at samfunnsøkonomisk metode var dominerende i både OED og Finansdepartementets måte å utvikle kunnskap om konsekvenser av et grønt sertifikatmarked. I denne sammenheng var det blant de intervjuede noen som hadde en oppfatning om at informasjonen som kom fra OED var faglig og godt begrunnet. Slik sett er det ikke urimelig å tro at kunnskapen fra forvaltningen i betydelig grad påvirket politikernes forståelse av en ordning med grønne sertifikater.

## **5.2 Oppsummering**

I kapittel II fremsatte jeg tre hypoteser. I hypotese I påstås det at regjeringen oppfattet at grønne sertifikater ville øke strømprisen, som videre ble oppfattet som upopulært av regjeringen. Oppfatningene de intervjuede hadde om forhold tilknyttet denne hypotesen kan deles i to grupper, de som var politikere og de som ikke var politikere. Blant dem jeg intervjuet som var politikerne, var det en formening om at beskrivelsen i Hypotese I var riktig og at dette var en viktig del av regjeringens begrunnelse for å innstille samtaler om et felles pliktig sertifikatmarked med Sverige. På den andre siden mente de av de intervjuede som ikke var politikere at effekten grønne sertifikater ville hatt på strømprisen var så liten at en begrunnelse om effekten på strømprisen ville vært merkelig.

I min undersøkelse er det også kommet fram at det kan ha vært andre grunner for at regjeringen ikke ønsket et grønt sertifikatmarked. Blant de syn som kom fram i min undersøkelse var at betydelig økt satsing på ny fornybar kraftproduksjon var beregnet å ha konsekvenser for satsing på andre politikkområder og å ha uheldige miljømessige konsekvenser. Videre var det blant de intervjuede oppfatninger om at mindre politisk kontroll



over hvor ny produksjon legges og med hvilken teknologi ble oppfattet av regjeringen som negative konsekvenser av et sertifikatmarked. Det var også noen av de intervjuede som trodde at gratispassasjerproblemet ble oppfattet av regjeringen som en negativ konsekvens ved en ordning med grønne sertifikater.

Den andre hypotesen jeg stilte i kapittel II hadde bred støtte blant de intervjuede. Flere av de intervjuede påpekte tildels sterk skepsis i Finansdepartementet, mens det var forskjellige oppfatninger om hva OED mente om en ordning med grønne sertifikater. Mitt datagrunnlag gir grunn for å hevde at OED kan ha ment at grønne sertifikater var en god løsning, men også at OED hadde begrunnelser for at grønne sertifikater ikke var en god løsning. For at OED skulle funnet grønne sertifikater hensiktsmessig synes dette derimot som å ha forutsatt politiske føringer som gikk i retning av et grønt sertifikatmarked. Flere av de intervjuede mente i denne sammenheng at olje- og energiminister Odd Roger Enoksen ikke hadde ”tyngden” for å nå fram i regjeringen. Et annet spørsmål er om Enoksen selv mente at grønne sertifikater var en god løsning. En av dem jeg intervjuet mente at Enoksens statssekretær Anita Utseth var en ivrig motstander av grønne sertifikater. Det er slik sett grunn til å tro at det ikke var sterke føringer fra politisk side i saken om grønne sertifikater som gikk i retning av at grønne sertifikater var sterkt ønskelig under Enoksen sin ledelse av OED.

Videre synes det som om Finansdepartementets operasjonelle prosedyrer gav et resultat der departementet uansett mente at grønne sertifikater ikke var et hensiktsmessig virkemiddel. Finansdepartementet sine operasjonelle prosedyrer var sterkt inspirert av samfunnsøkonomisk teori, en tilnærming som statsminister Jens Stoltenberg støttet ifølge noen av de intervjuedes oppfatning. Dette ble av disse intervjuede knyttet opp mot Stoltenberg sine politiske erfaringer som blant annet finansminister og hans utdannelse som sosialøkonom (samfunnsøkonom). Videre var det blant noen av dem jeg intervjuet en oppfatning om at SV leder og finansminister Kristin Halvorsen hadde vanskelig for å kunne mene noe annet enn eget departement.

Slik sett kan det argumenteres for at regjeringens egen organisering bidro til at forvaltningens synspunkter i sterkere grad fikk gjennomslag. En slik argumentasjonsrekke er at SV ble nøytralisert ved å inneha finansministerembetet, mens Senterpartiet manglet tyngde for å fremme saken i regjeringen alene. Arbeiderpartiet på sin side hadde en leder som fulgte embetsverkets logikk. Forvaltningen hadde med andre ord talsmenn for deres forståelse av

saken om grønne sertifikater på høyeste politiske hold ved at statsministeren var samfunnsøkonom.

Den tredje hypotesen jeg framsatte har to sider. På den ene siden har den lite støtte siden kraftkrevende industri i liten grad har forsøkt å påvirke regjeringen direkte i saken om grønne sertifikater, og siden aktører innen kraftkrevende industri ønsket en ordning med grønne sertifikater. På den annen side var det blant de intervjuede noen som hevdet at gasskraftsaken påvirket saken om grønne sertifikater. I denne sammenheng har kraftkrevende industri i sterkere grad argumentert for gasskraft. Slik sett kan interesser innen kraftkrevende industri indirekte kan ha påvirket utfallet i saken om grønne sertifikater.

Alt i alt hadde Hypotese II bredest støtte blant de intervjuede. Noen av de intervjuede mente Finansdepartementet hadde en ”siste ordet funksjon”. Det ble blant de intervjuede også hevdet at samfunnsøkonomer var viktige i politikktutformingen for kraftforsyningen. Dette viste også igjen i de utredninger som ble gjort for OED og Finansdepartementet. I denne sammenheng var også grønne sertifikater ansett som et miljøtiltak. Andre undersøkelser av blant annet Alf-Inge Jansen (1989), Atle Nyhagen (1998) og Marit Reitan (1998) har vist at samfunnsøkonomer og Finansdepartementet også har hatt en svært viktig rolle i utformingen av miljøpolitikk. Finansdepartementet har slik sett hatt en dobbelt rolle, som rådgiver i utformingen av kraftpolitikken og som rådgiver i utformingen av miljøpolitikken. I begge tilfeller var grønne sertifikater ikke hensiktsmessig i Finansdepartementets forståelse. Slik sett kan en hevde at forvaltningen gjennom sine metoder bestemte informasjonen som regjeringen fattet sin beslutning på. Konsekvensene av et sertifikatmarked som kom fram av denne informasjonen virker det som at regjeringen Stoltenberg II ikke ønsket.

Hypotese I hadde støtte blant politikere jeg intervjuet, mens den hadde lite støtte blant de intervjuede som ikke var politikere. Noen av politikerne jeg intervjuet begrunnet dette med at Arbeiderpartiet var redd for at grønne sertifikater kunne ha den konsekvens at velgere byttet ut Arbeiderpartiet med Fremskrittspartiet.

Den tredje hypotesen fikk jeg samlet lite data for å belyse, få av de intervjuede hadde sterke oppfatninger om kraftkrevende industri sin rolle. Noen av de intervjuede trodde på sin side at gasskraftsaken påvirket saken om grønne sertifikater. I denne sammenheng var interessenter innen kraftkrevende industri mer aktive for å få gasskraft enn grønne sertifikater.

## Kapittel VI

### Oppsummering

Med oppgaven har jeg gitt noen forståelser av saken om grønne sertifikater. Dette har jeg gjort ved å framsette tre hypoteser og analysere dem etter tre modeller basert på Graham Allison sin artikkel *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. I mine undersøkelser for å belyse hypotesene har jeg brukt dokumenter og intervjuer som kilder for å samle informasjon. I tillegg har jeg støttet opp funn med sekundærlitteratur.

#### 6.1 Hypotese I

Den første hypotesen jeg stilte var at *Regjeringen oppfattet at en innføring av grønne sertifikater ville gi lavere oppslutning ved neste valg siden den trodde at grønne sertifikater ville føre til høyere strømpriser*. Hypotesen har jeg analysert ved å bruke rasjonell policy beslutningsmodellen, som legger til grunn en teori om at aktøren, i dette tilfellet regjeringen Stoltenberg II, velger den løsning som gir høyest mulig måloppnåelse. Med andre ord at aktøren handler rasjonelt med hensyn på egeninteresse.

Hypotesen hadde støtte blant politikere jeg intervjuet. Mens effektene av økt strømpris ikke ble framhevet som en viktig av dem jeg intervjuet som ikke var politikere. Videre var det blant de intervjuede oppfatninger om at andre grunner enn virkningen på strømprisen som regjeringen kunne ha hatt. Blant andre grunner var naturvernargumenter som at en ikke ønsket utbygging av småskala vannkraft eller at vindkraftparker hadde en sjenerende effekt på miljøet. Videre var det noen av de intervjuede som trodde regjeringen ble mer skeptiske til virkemiddelet grønne sertifikater når de i større grad forstod at dette innebar mindre grad av politisk kontroll over hvor nye utbygginger ville skje, og med hvilken teknologi. I tillegg var det noen som hevdet at SV og Senterpartiet mente at et virkemiddel som gav høyere støtte enn nødvendig for noen produksjoner, ikke var ønskelig.

Et annet punkt som ble vektlagt av flere av de intervjuede var statsminister Jens Stoltenbergs rolle. Disse hevdet at Stoltenberg ikke ønsket en ordning med grønne sertifikater. Deres oppfatning av Stoltenbergs holdning til grønne sertifikater ble begrunnet med at han var samfunnsøkonom, og/eller med at hans politiske bakgrunn som finansminister gjorde at han i sterk grad lyttet til råd fra Finansdepartementet eller fulgte dets argumentasjon.

Samlet sett synes det derfor som at regjeringen hadde flere andre begrunnelser enn den som ble framsatt i hypotese I. Det var likevel en oppfatning blant politikerne jeg intervjuet om at begrunnelsen som jeg framsatte i hypotese I var viktig. En konklusjon av min undersøkelse av hypotese I er at den hadde støtte, men at denne støtten ikke framstår som sterk.

## **6.2 Hypotese III**

Den tredje hypotesen jeg framsatte var at *industrien påvirket i negativ retning i saken om et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge*. Her har jeg undersøkt om aktører innenfor kraftkrevende industri aktivt har medvirket til at det ikke ble en ordning med grønne sertifikater. Hypotesen er analysert ved å bruke forhandlingsmodellen, som er basert på en teori hvor aktører har forskjellig evne og vilje til å påvirke i saker, og videre at forskjellige saker påvirker hverandre, slik at utfallet ikke nødvendigvis blir det noen aktører ønsker seg i en spesiell sak.

Et flertall av de intervjuede hevdet at aktører innen kraftkrevende industri ønsket en ordning med grønne sertifikater, noe som også kommer fram av aktørenes høringsuttalelser. Det synes likevel som at aktører innenfor kraftkrevende industri i liten grad har arbeidet aktivt for å få til en ordning med grønne sertifikater. Deres aktivitet synes som i sterkere grad å ha vært rettet mot å få politisk støtte for gasskraftverk. Noen av de intervjuede hevdet at gasskraftsaken påvirket muligheten for at det skulle bli et felles sertifikatmarked mellom Sverige og Norge. I min undersøkelse er det lite støtte for Hypotese III.

## **6.3 Hypotese II**

Den andre hypotesen jeg stilte satte forvaltningen i sentrum, hvor jeg undersøkte om *forvaltningen handlet etter standard operasjonelle prosedyrer og resultatet av behandling av saken om grønne sertifikater fra forvaltningens side var et grønt sertifikatmarked ikke samsvarte med forvaltningens normer og regler for hvordan kraftmarkedet burde utformes*. Hypotesen har jeg analysert ved å bruke organisasjonsprosessmodellen. Teorien bak denne modellen er at utfallet av politiske saker blir bestemt av eksisterende operasjonelle prosedyrer som er den vanlige måten som organisasjoner benytter for å vurdere, forstå, og tilnærmer seg løsningen av et problem.

Data både fra mine intervjuer og andre skriftlige kilder tyder på at samfunnsøkonomisk metode har vært en sterk operasjonell prosedyre som ble brukt av forvaltningen i dens arbeid med saken om grønne sertifikater. Videre har jeg også argumentert for at det var en operasjonell prosedyre at Olje- og energidepartementet (OED) og Finansdepartementet var premissleverandører i saker som angikk kraftmarkedet. At disse to departementene skulle være sentrale synes for å være en videreføring av den praksis som Svein Roar Brunborg beskrev i *"Et kraftmarked blir til"*. Her beskrev Brunborg at det var et godt samarbeid mellom disse to departementene under forarbeidene til en ny energilov (Brunborg i NVE 2007). Denne loven ble vedtatt i 1990. Også Brunborg beskrev at samfunnsøkonomisk tankegang var viktig i utformingen av energiloven, slik som jeg har argumentert for at var tilfelle i saken om grønne sertifikater. Det kan derfor argumenteres for at disse to departementene var de to viktigste faglige kunnskapsleverandørene for regjeringen i spørsmål som angikk kraftforsyningen.

Et annet poeng var at Finansdepartementet har vært ledende i forvaltningen sin politikkutformingen i saker som angår miljøet (Jansen 1989, Nyhagen 1998, Reitan 1998). Saken om grønne sertifikater var også en miljøsak. Slik sett var det operasjonelle prosedyrer i forvaltningen som var slik at Finansdepartementet sin måte å møte saker på ville ha en sterk posisjon i forvaltningen. Kunnskapsgrunnlaget som Finansdepartementet brukte (og bruker) var fra samfunnsøkonomisk teori. Konklusjonene av den samfunnsøkonomisk teoretiske analysen av grønne sertifikater som Rolf Golombek og Michael Hoel gjorde i rapporten *Pliktige elsertifikater* var at pliktige grønne sertifikater ikke var et hensiktsmessig virkemiddel for å nå de målsetninger som et grønt sertifikatmarked ble forutsatt for å ha (Golombek og Hoel 2005). De jeg intervjuet som hadde en formening om Finansdepartementets rolle hadde en oppfatning av Finansdepartementets vurderinger som passer godt med den analysen som Golombek og Hoel gjorde. I min kontakt med Finansdepartementet ble jeg også henvist til rapporten *Pliktige elsertifikater* som Golombek og Hoel skrev. Samlet sett har jeg derfor kommet til at Finansdepartementets vurdering ble gjort etter standard operasjonelle prosedyrer som var at samfunnsøkonomisk teori skulle benyttes i vurderingen av grønne sertifikater. Finansdepartementets konklusjon var derfor at grønne sertifikater ikke var hensiktsmessig.

Oppfatningene blant dem jeg intervjuet om OED sin vurdering av saken om grønne sertifikater var derimot delvis motstridende. Noen hevdet at OED var skeptiske til en ordning

med grønne sertifikater, mens andre hevdet at OED etter hvert syntes en ordning med grønne sertifikater var hensiktsmessig. I denne sammenheng har jeg vist til at ansatte ved OED er oppfattet som å være svært lojale mot politisk ledelse, eller som en av de intervjuede sa; ”de gjør som de får beskjed om” (Intervju 6). Dette kan sees som en operasjonell prosedyre som kan ha trigget en positiv vurdering av grønne sertifikater i OED. På den andre side har jeg argumentert for at samfunnsøkonomisk teori også var grunnlaget for vurderinger som ble gjort av OED. Også for OED som Finansdepartementet var det å benytte samfunnsøkonomisk teori en innarbeidet operasjonell prosedyre for å vurdere saker som angikk kraftforsyningen. Samfunnsøkonomisk teori var grunnlaget for analysene som ble gjort i flere utredninger bestilt av OED.

På den annen side fant NVE, som er underlagt OED, at ved målsettinger om mengde ny fornybar kraft som var over 10 TWh i 2016, at grønne sertifikater virket som å være et hensiktsmessig virkemiddel. Også NVE har benyttet samfunnsøkonomisk teori i sine analyser, men NVE brukte også annen kunnskap i sitt arbeid med rapporten *Grønne sertifikater* (NVE 2004). Utredningene som ble gjort i saken om grønne sertifikater viste i denne sammenheng at for å nå en målsetning om mengde ny fornybar kraftproduksjon som var over 10 TWh ville dette krevd en økning i politiske prioritering av ny fornybar kraftproduksjon. En slik prioritering ville videre resultert i økt subsidiering av kraftproduksjon. Dette mente blant annet Golombek og Hoel var lite hensiktsmessig for å nå miljømålsetninger, og for å ha en effektiv kraftforsyning (2005). Jeg har i denne sammenheng også argumentert for at jo mer subsidiering av ny fornybar kraftproduksjon, desto mer ville motstanden mot dette øke i Finansdepartementet. Slik sett kan Finansdepartementet behandling av saken om grønne sertifikater ha vært med på å påvirke hvor mye regjeringen var villige til å bruke på ny fornybar kraftproduksjon, slik at dette medførte at en målsetning om 10 nye TWh fornybar kraftproduksjon i 2016 ikke ble mulig. Da ville OED også hatt vanskelig for å anbefale et grønt sertifikatmarked. På den annen side var det vanskelig å få data på hvordan OED konkret vurderte saken. Dette gjør at mine analyser av OED er usikre.

#### **6.4 Saken om grønne sertifikater opp mot andre undersøkelser**

I sin doktorgradsavhandling, *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*, har Marit Reitan gjort en analyse av Finansdepartementet i klimaspørsmål. I avhandlingen skrev hun dette:

”Kostnadseffektive miljøavtaler innebærer en vektlegging av generelle incentivstrukturer, og det kan begrunnes ut fra hensynet til den overordnede samfunnsøkonomien. Dette er hensyn som står sentralt for økonomene i Finansdepartementet mer allment. ... En generell karbongradert avgift har hele tida framstått som den prinsipielt sett beste løsningen. Finansdepartementet har markedsført dette prinsippet ut fra økonomisk effektivitetstankegang.” (Reitan 1998:179)

De data jeg har samlet inn tyder også på at hensynet til økonomisk effektivitet og incentivstrukturer var sentrale i Finansdepartementets vurderinger i saken om grønne sertifikater. Videre viste Reitan til at Finansdepartementet hadde faglig støtte blant samfunnsøkonomer som Michael Hoel. I saken om grønne sertifikater var nettopp Hoel en av forfatterne bak utredningen som Finansdepartementet bestilte. Reitan viste videre til at økonomer i Econ har hatt avvikende synspunkter i forhold til Finansdepartementet, noe som også var tilfelle i saken om grønne sertifikater (Reitan 1998:180). Et annet punkt som Reitan viser til er hensynet til statsfinansene. I denne sammenheng har vist til oppfatninger blant de intervjuede om at grønne sertifikater, som ville vært utenfor statsbudsjett, ble ansett som uheldig av Finansdepartementet.

Reitan følger også i stor grad det funn om at ”*miljøpolitikken blir tilpasset overordnede økonomiske målsettinger*” som Alf-Inge Jansen fant i sin undersøkelse *Makt og Miljø* (Jansen 1989, Reitan 1998). Min undersøkelse viser også at dette var tilfellet i saken om grønne sertifikater. Jeg vil allikevel i sterkere grad poengtere at den teoretiske argumentasjon mot virkemiddelet grønne sertifikater var viktig for Finansdepartementet. Men det kan også begrunnes ut fra overordnede økonomiske målsetninger ved at Finansdepartementet ønsket effektiv miljøpolitikk og kraftforsyning fordi dette gav bedre måloppnåelse for den overordnede samfunnsøkonomien. Hensynet til den overordnede økonomien kan ha vært en begrunnelse som Finansdepartementet brukte slik at det satte inn ”dødsstøtet” mot grønne sertifikater, som en av de intervjuede sa (Intervju 2). Finansdepartementets rolle som overdepartement støtter opp om en oppfatning om at det satte inn ”dødsstøtet” (Jansen 1989, Reitan 1998)

Jansen har på sin side også argumentert for at Finansdepartementet har handlet for å ivareta norske næringslivsinteresser (Jansen 1989:265). Det kan da framstå som et paradoks at det norske støtteregimet for ny fornybar kraftproduksjon oppfattes som et av de svakeste i Europa. På den annen side har Statkraft i sitt arbeid for en europeisk ordning med grønne

sertifikater vist til at det foregår ”shopping” av støtteordninger for ny fornybar kraftproduksjon hvor investorer velger å investere der støtteordningene er best. Investorer vil slik sett fortrekke andre land enn Norge. Dette kan tolkes som en negativ konkurransevridding for norske bedrifter. På den annen side kan disse bedriftene investere i utlandet. Da vil utlandet betale for mer ny fornybar kraft, samtidig som Norge kan tjene på dette. Slik sett ivaretas i sterkere grad hensynet til den overordnede norske økonomien i sterkere grad enn ved at Norge deltar i en konkurranse om å tiltrekke seg investeringer i ny fornybar kraftproduksjon på norsk jord.

Mine funn om Finansdepartementet i saken om grønne sertifikater er slik sett ikke overraskende og viser at tidligere praksis ble fulgt. Noe som jeg også ønsket å undersøke om var tilfelle ved å framsette hypotese II.

## **6.5 Samlet vurdering**

Samlet sett har oppfatningene blant de intervjuede gitt mest støtte til Hypotese II. Flere har i denne sammenheng, mer eller mindre uoppfordret, hevdet at Finansdepartementet sin rolle var svært viktig. På den annen side har de intervjuede vist til mange forskjellige grunner for at det ikke ble et sertifikatmarked. Blant disse var at naturvernmessige argumenter var viktige for SV, og dels Senterpartiet, og videre at begge disse partiene mente at gratispassasjerproblemet ved grønne sertifikater var et problem. Arbeiderpartiet synes som i sterkere grad å ha vektlagt at partiet ikke ønsket et virkemiddel som ga økt strømprisen for forbrukerne, fordi dette kunne føre til at velgere gikk fra Arbeiderpartiet til Fremskrittspartiet. Videre hevdet noen at gasskraft virket for å være viktigere for Arbeiderpartiet enn ny fornybar kraftproduksjon.

En siste side som noen av de intervjuede har vist til er posisjonene de ulike partiene i regjeringen har hatt, hvor en mente at SV var satt ”sjakk matt” i regjeringen ved å ha finansministeren. Videre har det i min undersøkelse kommet fram at statsminister Jens Stoltenberg hadde sterk innflytelse, mens olje- og energiminister Odd Roger Enoksen hadde en svak posisjon. I denne sammenheng framhevet flere av de intervjuede at Jens Stoltenberg hadde en viktig rolle som kritiker av grønne sertifikater som virkemiddel. Regjeringens egen sammensetting synes derfor for å være en viktig forklaring for hvorfor det ikke ble et sertifikatmarked.



Et spørsmål er i hvilken grad det var forvaltningen sine synspunkter som nådde fram framfor politikerne sine interesser. Samlet sett virker det som om det var en blanding av både politiske interesser og synspunkter fra forvaltningen som begrenset valgmuligheter som regjeringen vurderte. På den ene siden har både regjeringen og Finansdepartementet hatt interesse av å begrense pengebruk på ny fornybar kraftproduksjon ved at dette ville ta større andel fra andre politikkområder. Mens det på den andre siden blant politikerne, og dels OED, har vært interesse for å øke bevilgningene til ny fornybar kraftproduksjon. OED på sin virker for å kunne ha ment at satsing på ny fornybar kraftproduksjon måtte ha et omfang som var tilstrekkelig høyt for at en ordning med grønne sertifikater kunne være en hensiktsmessig løsning. En fortolkning er at hverken regjeringen eller Finansdepartementet ønsket konsekvensene av en tilstrekkelig satsing på ny fornybar kraftproduksjon. Slik at den sektorspesifikke delen av forvaltningen som OED var leder for heller ikke fant et grønt sertifikatmarked som en hensiktsmessig måte å subsidiere ny fornybar kraftproduksjon på.

Det kan det hevdes at forvaltningens måter å drøfte grønne sertifikater bidro til å begrense hvilken informasjon regjeringen fikk. Her var samfunnsøkonomenes perspektiv dominerende. Et spørsmål er hvor diskusjonen om forutsetningene for modellene som samfunnsøkonomene brukte var. Kraftselskapene, som SSB beregnet som den største økonomiske taperen, mente at grønne sertifikater var et godt støttereime for ny fornybar kraftproduksjon. Hvorfor skulle kraftselskapene ønske et støttereime som gav selskapene mindre overskudd? Hadde kraftselskapene bedre eller dårligere analyseapparat enn samfunnsøkonomer i SSB, Finansdepartementet eller på Universitetet i Oslo, for å beregne de økonomiske konsekvensene for kraftselskapene av et grønt sertifikatmarked? Videre har også NVE og Econ hatt andre anbefalinger enn samfunnsøkonomer i SSB, Finansdepartementet og på Universitetet i Oslo.

En side ved dette er hvorfor økonomene sitt perspektiv virker som både å dominere klima- og energipolitikk. Hvorfor var for eksempel ikke Utenriksdepartementet sterkere inne i en sak som var mellom to land, og muligens kunne bli utvidet til flere land? I tillegg var også miljø- og energipolitikk også i 2006 et internasjonalt spørsmål. Dette kan fortolkes som at etablerte strukturer for hvordan en sak skal belyses er fulgt, og at endringer i omgivelsene ikke har endret disse strukturene. Slik sett kan kraftselskapene ha hatt annen kunnskap om internasjonale forhold og dermed fått andre resultater i sine analyser enn for eksempel SSB. Etablerte måter for å utforme både kraft- og miljøpolitikk kan slik sett ha hindret at et nytt

virkemiddel ble forsøkt. Med andre ord kan det hevdes at etablerte strukturer har begrenset muligheten for policyinnovasjon. De etablerte strukturene virker som å ha vært dominert av samfunnsøkonomisk tankegang.

## **6.6 Avsluttende kommentar**

Saken om grønne sertifikater var i mindre grad omtalt før samtalene mellom Norge og Sverige ble innstilt på ubestemt tid. I etterkant er grønne sertifikater i betydelig større grad omtalt i media, og kan fremstå som en hemske for regjeringen Stoltenberg II. Mine undersøkelser har forsøkt å gi forklaringer på hvorfor det ikke ble et felles pliktig elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Dette har jeg gjort i et norsk perspektiv, da det fra flere hold ble påstått at det var på norsk side skylden for bruddet i samtalene lå. Det kan derimot ikke utelukkes at svenskene stilte seg slik i forhandlingene at et samarbeid ble vanskeligere. Jeg har heller ikke klart å skaffe tilstrekkelige data for å kunne drøfte forhandlingene mellom landene.

Undersøkelsen har derimot gitt et klart inntrykk av hvilken kunnskap norsk forvaltning har lagt til grunn da den vurderte saken om grønne sertifikater. Ved å ha brukt samfunnsøkonomisk metode, enten internt i OED og Finansdepartementet, eller ved å bestille eksterne rapporter, kommer det klart fram en faglig skepsis til grønne sertifikater som virkemiddel.

På politisk side har jeg funnet mange forskjellige grunner som de intervjuede trodde var grunner regjeringen hadde for sitt valg. Det som synes klart ut fra de intervjuedes oppfatninger samlet sett er at alle de tre regjeringspartiene hadde interesser av ikke å innføre et grønt sertifikatmarked. Videre virker det som om partiene ikke var enige om annet enn at mer ny fornybar kraft er en god ting. På den annen side hadde alle partiene interesser i retning av det system som Enova administrerer. For Arbeiderpartiet ville en videreføring av Enova gi mindre ressursbruk og ikke økte strømkostnader for forbrukerne, mens det for SV og Senterpartiet ble påpekt forskjellige grunner som problemer med å akseptere store inngrep i naturen og sertifikatordningens gratispassasjerproblem.

Videre fant at det var et skille i oppfatningen av saken om grønne sertifikater blant dem jeg intervjuet. De som i sterkere grad vektla at det var politiske valg som var grunner til at det

ikke ble et sertifikatmarked, og de som i sterkere grad viste til forhold i forvaltningen. Politikernes oppfatninger kan skyldes at grønne sertifikater kan oppfattes å være en ”ja-sak”, slik at deler av de intervjuede har hatt en egeninteresse av å framstille regjeringen som en miljøsinke som ikke ville satse på ny fornybar kraftproduksjon. En annen måte å se dette på er hvem de forskjellige personene har mest kontakt med. Forholdsmessig har politikerne mer kontakt med politikere enn forvaltningen, mens dette forholdet for de intervjuede som ikke er politikere er omvendt. Slik sett har de intervjuede ulike informasjonskanaler som kan ha påvirket deres oppfatninger.

En siste side jeg vil nevne er at et felles pliktig grønt sertifikatmarked igjen ble aktuelt mens jeg arbeidet med oppgaven. Dette skjedde etter at Åslaug Haga ble Olje- og energiminister. Noe som kan tolkes i den retning av at regjeringens sammensetning var en viktig størrelse i saken. Min undersøkelse gir derimot indikasjoner på at en ny sammensetting av regjeringen ikke er tilstrekkelig for at grønne sertifikater skal bli ansett som et hensiktsmessig virkemiddel. Andre forhold i regjeringen og i forvaltningen synes for å måtte endres for at et grønt sertifikatmarked skal kunne vedtas.

## Vedlegg 1

### Finansieringsforpliktelser ved en elsertifikatordning

Nedenfor følger et regneeksempel som viser utgiftene til elsertifikater for forbrukerne. I et felles elsertifikatmarked er fordelingen av kostnadene mellom landene viktig. Betalingsforpliktelsen for Norge uttrykker hvor mye norske forbrukere og næringsliv betaler. Det er vist regneeksempel ved en betalingsforpliktelse for Norge på 7 TWh og 12 TWh. Norge har halvparten så mange innbyggere å fordele regningen på som Sverige. Det følger da at Norge vil belaste sine strømbbrukere med dobbelt så høye utgifter til elsertifikater som Sverige dersom betalingsforpliktelsen er lik i begge land. Se de to siste linjene i tabellen.

Drøftingene med Sverige var knyttet til hvordan betalingsforpliktelsen skulle fordeles. Sverige stilte krav om at Norge skulle ta en tilsvarende betalingsforpliktelse som Sverige. Uenighet om dette var bakgrunnen til at forhandlingene ikke førte fram.

**Tabell:** Oversikt over noen mulige konsekvenser av et felles elsertifikatmarked med Sverige under ulike forutsetninger. Alle tall er anslag for året 2016<sup>1</sup>. Det er lagt til grunn en svensk betalingsforpliktelse på 12 TWh.<sup>2</sup>

	Norsk betalingsforpliktelse 7 TWh	Norsk betalingsforpliktelse 12 TWh	Svensk betalingsforpliktelse 12 TWh
Elsertifikatpris til produsent, øre per kWh <sup>3</sup>	20	20	20
Årlig utgift for norsk husholdning i enebolig (forbruk 20000 kWh), kroner <sup>4</sup>	600	1000	
Årlig utgift for svensk husholdning i enebolig (forbruk 13330 kWh), kroner <sup>5</sup>			500
Totale utgifter for strømbbrukere, mrd. kroner <sup>6</sup>	2	3,5	3,5
Elsertifikatutgift som påslag på strømprisen, øre per kWh	3	5	3,5
Fordeling av betalingsforpliktelse per innbygger, prosent <sup>7</sup> :			
Norge	54	67	
Sverige	46	33	

<sup>1</sup> Utgiftene vil være lavere de første årene, men ville steget hvert år, og hadde nådd sitt høyeste nivå i 2016. I 2030 ville utgiftene igjen vært på et lavere nivå. Alle tall er avrundet.

<sup>2</sup> I sitt lovforslag om et utvidet elsertifikatmarked av juli 2005 foreslo den svenske Regjeringen en betalingsforpliktelse for Sverige på 15 TWh fra 2003 til 2016. Når Norge kommer inn i systemet i 2007 har de allerede etablert en god del ny produksjon i elsertifikatsystemet. I drøftingene med Sverige har det vært enighet om å holde eksisterende produksjon utenfor. Det er litt usikkert hvor mye eksisterende produksjon Sverige vil ha i elsertifikatmarkedet ved utgangen av 2006. I regnestykket er det av illustrerende hensyn tatt utgangspunkt i at det er 5 TWh eksisterende produksjon i det svenske elsertifikatmarkedet i 2007. Svenske myndigheter legger nå opp til å justere opp det svenske ambisjonsnivået fra 15 TWh til 17 TWh i 2016. For regnestykket legges det derfor til grunn at den svenske betalingsforpliktelsen er 12 TWh (17 – 5 TWh) fra 2007 til 2016.

<sup>3</sup> Det er av illustrerende hensyn brukt en elsertifikatpris på 20 øre per kWh i alle tilfeller. Elsertifikatprisen kan i realiteten variere mye, og vil generelt være høyere ved høyere betalingsforpliktelse.

<sup>4</sup> Utgiftene til forbrukere inkluderer administrasjonskostnader og moms. Det er forutsatt liten effekt på el-prisen.

<sup>5</sup> Det er vanskelig å anslå elforbruket i en typisk svensk husholdning. Mange husholdninger bruker bare fjernvarme til oppvarming, og har derfor et lavere elforbruk. Utrekning som 4

<sup>6</sup> Som 4.

<sup>7</sup> Med en svensk betalingsforpliktelse på 12 TWh.

## Finansieringsforpliktelser ved en elsertifikatordning

Nedenfor følger et regneeksempel som viser utgiftene til elsertifikater for forbrukerne. I et felles elsertifikatmarked er fordelingen av kostnadene mellom landene viktig. Betalingsforpliktelsen for Norge uttrykker hvor mye norske forbrukere og næringsliv betaler. Det er vist regneeksempel ved en betalingsforpliktelse for Norge på 7 TWh og 12 TWh. Norge har halvparten så mange innbyggere å fordele regningen på som Sverige. Det følger da at Norge vil belaste sine strømbbrukere med dobbelt så høye utgifter til elsertifikater som Sverige dersom betalingsforpliktelsen er lik i begge land. Se de to siste linjene i tabellen.

Droftingene med Sverige var knyttet til hvordan betalingsforpliktelsen skulle fordeles. Sverige stilte krav om at Norge skulle ta en tilsvarende betalingsforpliktelse som Sverige. Unenighet om dette var bakgrunnen til at forhandlingene ikke førte fram.

**Tabell:** Oversikt over noen mulige konsekvenser av et felles elsertifikatmarked med Sverige under ulike forutsetninger. Alle tall er anslag for året 2016<sup>1</sup>. Det er lagt til grunn en svensk betalingsforpliktelse på 12 TWh.<sup>2</sup>

	Norsk betalingsforpliktelse 7 TWh	Norsk betalingsforpliktelse 12 TWh	Svensk betalingsforpliktelse 12 TWh
Elsertifikatpris til produsent, øre per kWh <sup>3</sup>	20	20	20
Årlig utgift for norsk husholdning i enebolig (forbruk 20000 kWh), kroner <sup>4</sup>	600	1000	
Årlig utgift for svensk husholdning i enebolig (forbruk 13330 kWh), kroner <sup>5</sup>			500
Totale utgifter for strømbbrukere, mrd. kroner <sup>6</sup>	2	3,5	3,5
Elsertifikatutgift som påslag på strømprisen, øre per kWh	3	5	3,5
Fordeling av betalingsforpliktelse per innbygger, prosent <sup>7</sup> :			
Norge	54	67	
Sverige	46	33	

<sup>1</sup> Utgiftene vil være lavere de første årene, men ville steget hvert år, og hadde nådd sitt høyeste nivå i 2016. I 2030 ville utgiftene igjen vært på et lavere nivå. Alle tall er avrundet.

<sup>2</sup> I sitt lovforslag om et utvidet elsertifikatmarked av juli 2005 foreslo den svenske Regjeringen en betalingsforpliktelse for Sverige på 15 TWh fra 2003 til 2016. Når Norge kommer inn i systemet i 2007 har de allerede etablert en god del ny produksjon i elsertifikatsystemet. I drøftingene med Sverige har det vært enighet om å holde eksisterende produksjon utenfor. Det er litt usikkert hvor mye eksisterende produksjon Sverige vil ha i elsertifikatmarkedet ved utgangen av 2006. I regnestykket er det av illustrerende hensyn tatt utgangspunkt i at det er 5 TWh eksisterende produksjon i det svenske elsertifikatmarkedet i 2007. Svenske myndigheter legger nå opp til å justere opp det svenske ambisjonsnivået fra 15 TWh til 17 TWh i 2016. For regnestykket legges det derfor til grunn at den svenske betalingsforpliktelsen er 12 TWh (17 – 5 TWh) fra 2007 til 2016.

<sup>3</sup> Det er av illustrerende hensyn brukt en elsertifikatpris på 20 øre per kWh i alle tilfeller. Elsertifikatprisen kan i realiteten variere mye, og vil generelt være høyere ved høyere betalingsforpliktelse.

<sup>4</sup> Utgiftene til forbrukere inkluderer administrasjonskostnader og moms. Det er forutsatt liten effekt på el-prisen.

<sup>5</sup> Det er vanskelig å anslå elforbruket i en typisk svensk husholdning. Mange husholdninger bruker bare fjernvarme til oppvarming, og har derfor et lavere elforbruk. Utrekning som 4

<sup>6</sup> Som 4.

<sup>7</sup> Med en svensk betalingsforpliktelse på 12 TWh.

## Litteraturliste:

Allison, Graham T., (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, Harvard, *The American Political Science Review* 63: 689-718. 1969

Allison, Graham T., og Zelikow, Philip, (1999): *Essence of Decision*, Longman, 2. utgave. 1999

Bendor, Jonathan, og Hammond, Thomas H. (1992): Rethinking Allison's models, *The American Political Science Review* 86: 301-22. 1992

Web: <http://attarriad.com/jonathan%20bendor-allison's%20models.pdf>

Christensen, Tom, og Lægreid, Per, (2002) *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*, Oslo, Universitetsforlaget. 2002

Energiloven 1990, web: <http://www.lovdata.no/all/nl-19900629-050.html>

Energi21 (2007): *Fornybar kraft*, Energi21

Web: <http://www.energi21.no/wp-content/uploads/2008/02/1-fornybar-kraft.pdf>

Fehr, Nils-Henrik M. von der, og Hjørungdal, Trond (1999): *Regionale virkninger av økte elektrisitetspriser til kraftkrevende industri*, Frischsenteret, UiO, Oslo

Web: [http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp99\\_03.pdf](http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp99_03.pdf)

Jansen, Alf-Inge, (1989): *Makt og Miljø. Om utformingen av natur - og miljøvernpolitikken i Norge.*, Oslo, Universitetsforlaget. 1989

Hellevik, Ottar, (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo, Universitetsforlaget. 1999

Howlett, Michael og Ramesh, M., (2003): *Studying Public Policy*, 2. edition, Oxford University Press. 2003

Knudsen, Jørgen, Rasmussen, Ingeborg og Ruud, Audun (2006) *Politisk styring og lønnsomhet*, SUM, UiO, Oslo.

Web: [http://www.sum.uio.no/publications/pdf\\_fulltekst/report\\_12.pdf](http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/report_12.pdf)

Knutsson, Niklas (2002): *Dynamics of an EU System for Tradable Green Certificates*, Linköpings Universitet, Sverige.

Web: <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:18769>

March, James G., og Olsen, Johan P., (2004): *The logic of appropriateness*, working paper, Oslo, Arena. 2004

Web: [http://www.arena.uio.no/publications/wp04\\_9.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf)

NOU (1998): 1998: *11 Energi og kraftbalansen mot 2020*, NOU, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19981998/011/PDFA/NOU199819980011000DDDPDFA.pdf>

NOU (2001): 2001: *29 Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*, NOU, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/029/PDFA/NOU200120010029000DDDPDFA.pdf>

Norges Vassdrags og Energidirektorat, (2007): *Et kraftmarked blir til*, Oslo, NVE. 2007

Nyhagen, Atle (1998): *Diskurs og politikk: Sosialøkonomene og miljøpolitikken 1969- 1995*, UiB, Bergen. 1998

Olsen, Johan P., (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*, Universitetsforlaget, Oslo. 1988

Reitan, Marit (1998): *Interesser og institusjoner i miljøpolitikken*, UiO, Oslo. 1998

Ringen, Geir, (2005): *Utbyggingstakt for fornybar energi: Effekten av elsertifikater og andre virkemidler*, NTNU, Trondheim. 2005.

Web: [http://www.iot.ntnu.no/users/fleten/students/tidligere\\_veiledning/Ringen\\_V05.pdf](http://www.iot.ntnu.no/users/fleten/students/tidligere_veiledning/Ringen_V05.pdf)

Ryden, Bo, og Nordic Energy Perspectives (2006): *Ten Perspectives on Nordic Energy*, Stockholm, Elforsk

Web: <http://www.nordicenergyperspectives.org/boksep06.asp>

Scott, W. Richard, (2001): *Institutions and Organizatons*, Sage, 2. utgave, California. 2001

Silverman, David, (2001): *Interpreting Qualitative Data*, Sage, London. 2001

Thue, Lars, (1996): *Strøm og styring: Norsk kraftliberalisme i et historisk perspektiv*, Gyldendal, Oslo, 1996

## **Utredninger og andre offentlige dokumenter:**

Econ (2002) *Praktisk utforming av en sertifikatordning for grønn varme*, Oslo, OED. 2002.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160775-praktisk\\_gronn\\_varme.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160775-praktisk_gronn_varme.pdf)

- Econ (2004) *Konsekvenser av sertifikatmarked i Norge*, Econ, rapport 2004-108  
 Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246127-konsekvenser\\_av\\_sertifikatmarked\\_i\\_norge\\_mai\\_05\\_lars\\_svindal.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246127-konsekvenser_av_sertifikatmarked_i_norge_mai_05_lars_svindal.pdf)
- Enova (2004): *Utredning av overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked*, Trondheim, Enova  
 Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2004/0001/ddd/pdfv/218020-utredning\\_av\\_overgang\\_aug\\_04.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2004/0001/ddd/pdfv/218020-utredning_av_overgang_aug_04.pdf)
- FFI (2000): *Kraftmarkedets føringer forsårbarheten i norsk kraftforsyning*. Oslo, FFI. 2000.  
 Web: [http://www.nve.no/FileArchive/97/Kraftmarkedets\\_foringer.pdf](http://www.nve.no/FileArchive/97/Kraftmarkedets_foringer.pdf)
- Golombek, Rolf og Hoel, Michael, (2005): *Pliktige elsertifikater*, Oslo, Frischsenteret. 2005.  
 Web: [http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp05\\_01.pdf](http://www.frisch.uio.no/pdf/rapp05_01.pdf)
- Joule AS (2001): *Obligatoriske markeder for grønne sertifikater - Virkemiddelbruken i andre land*, Oslo, OED. 2001.  
 Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151265-obligatoriske\\_markeder\\_for\\_gronne\\_sertifikater\\_ev02.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151265-obligatoriske_markeder_for_gronne_sertifikater_ev02.pdf)
- Joule AS (2002): *Økonomiske og administrative konsekvenser*, Oslo, OED. 2002  
 Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160774-okonomiske\\_konsekvenser.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160774-okonomiske_konsekvenser.pdf)
- Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE), (2002): *Verneplan for kraftverk i Norge*, NVE. 2002  
 Web: [http://www.nve.no/admin/FileArchive/224/Verneplan\\_for\\_kraftverk\\_NVE.pdf](http://www.nve.no/admin/FileArchive/224/Verneplan_for_kraftverk_NVE.pdf)
- NVE (2004b), *Beregning av potensial for små vannkraftverk i Norge*, Oslo, NVE. 2004  
 Web: <http://www.nve.no/FileArchive/282/Rapport%2019-04%20nettversjon.pdf>
- NVE (2004) *Grønne sertifikater - NVE*, revidert utgave, Oslo, NVE. 2004.  
 Web: <http://www.nve.no/FileArchive/224/Rap%2011-04rev.pdf>
- NVE (2005): *Grønne sertifikater og biobrensel*, Oslo, NVE. 2005.  
 Web: [http://www.nve.no/admin/FileArchive/329/Oppdr\\_%20A%201-05.pdf](http://www.nve.no/admin/FileArchive/329/Oppdr_%20A%201-05.pdf)
- OED (2002) Et grønt sertifikatmarked, pressemelding: Utredninger  
[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/233575/233557/et\\_gront\\_sertifikatmarked.html?id=247884](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/233575/233557/et_gront_sertifikatmarked.html?id=247884)
- OED (2004): Høring av lovutkast om pliktige elsertifikater, OED, Oslo.  
 Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228367-horing\\_av\\_lovutkast\\_om\\_pliktige\\_elsertifikater.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228367-horing_av_lovutkast_om_pliktige_elsertifikater.pdf)
- OED (2004b): Høringsnotat om lovutkast til lov om pliktige elsertifikater, OED, Oslo.



Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228369-horingsnotat\\_elsertikater\\_231104.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228369-horingsnotat_elsertikater_231104.pdf)

OED (2004c): Utkast til lov om pliktige elsertifikater, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228366-lovutkast\\_ompliktige\\_elsertifikater1.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228366-lovutkast_ompliktige_elsertifikater1.pdf)

OED (2004d): Vedlegg lovutkast - merknader til enkeltbestemmelser, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228365-merknader\\_til\\_den\\_enkelte\\_bestemmelse\\_221104.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228365-merknader_til_den_enkelte_bestemmelse_221104.pdf)

OED (2004e): Høringsliste - utkast til lov om elsertifikater, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228368-adresser\\_el-sertifikater.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/hdk/2004/0002/ddd/pdfv/228368-adresser_el-sertifikater.pdf)

OED (2005): Høringsuttalelser, alle fra 2005, flere offentlige dokumenter følger etter

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Horingsuttalelser-elsertifikater.html?id=97285>

Agder Energi AS

Anders Grønhovd Bjørnsrud

Arbeids- og sosialdepartementet

AS Norske Shell

Barn- og familiedepartementet

Bellona

BiogasAS

Buskerud fylkeskommune

Buskerud Kraftproduksjon AS

Cicero

Datatilsynet

Den norske Advokatforening

Direktoratet for naturforvaltning

E-CO Energi as

Eidsiva Energi AS

Energibedriftenes landsforening

EnovaSF

Enviro Energi

Enviro Energi v/div energiverk

Finansdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet

Fjordkraft AS  
Forbrukerrådet  
Forsvarsdepartementet  
Fred. Olsen & Co  
Fylkesmannen i Finnmark  
Fylkesmannen i Hedmark  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus  
Fylkesmannen i Vestfold  
Fønhus Kraft AS  
GreenStream Network AS  
Hammerfest Strøm AS  
Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon  
Handelshøyskolen BI  
Helse- og omsorgsdepartementet  
ICAP Energy AS  
Justis- og politidepartementet  
KanEnergi  
Kleivane Kraft  
Kommunal- og Regionaldepartementet  
Konkurransetilsynet  
Kredittilsynet  
KS Bedrift  
Kvalheim Kraft AS  
Landbruks- og matdepartementet  
Landsorganisasjonen i Norge  
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar  
Markedskraft  
Miljøverndepartementet  
Mo IndustriparkAS  
NITO  
Nord Pool ASA  
Nordisk Institutt for Sjørett  
Nord-Trøndelag fylkeskommune  
Norges Bondelag

Norges forskningsråd  
Norges Naturvernforbund  
Norges Skogeierforbund  
Norsk Bioenergiforening  
Norsk Bonde- og Småbrukarlag  
Norsk Fjernvarmeforening  
Norsk Grønrikraft  
Norsk Hydro ASA  
Norsk Petroleumsinstitutt  
Norsk Renholdsverksforening  
Norsk Solenergiforening  
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet  
Norsk Vind Energi AS  
Norsk Vindkraft Forum  
Norske energikjøperes interesseorganisasjon  
Norske SkogindustrierASA  
Norskog  
Nuon Energy, Wikborg Rein & Co DA  
Nærings- og handelsdepartementet  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Prosessindustriens Landsforening  
Samferdselsdepartementet  
Samfunns-og næringslivsforskning  
Sandøy Energi AS  
SINTEF  
Småkraft  
Småkraftforeninga  
Småkraftforum Vest v/Dag Arne Veiteberg  
Sparebankforeningen og Finansnærings Hovedorg  
Statistisk Sentralbyrå  
Statkraft SF  
Statnett SF  
Strømforbrukerne  
Sætre Mageland elveierlag m fl

Södra Cell Tofte AS  
Tellus Foundation  
Trondheim Energiverk Kraftsalg AS  
Utenriksdepartementet  
Vardar  
ZERO  
Østfold Energi AS

SSB (2001): *Grønne sertifikater – design og funksjon*, Oslo, SSB. 2001

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151266-rapport\\_gronne\\_sertifikater\\_ev02.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151266-rapport_gronne_sertifikater_ev02.pdf)

SSB (2002): *Grønne sertifikater og læring*, Oslo, SSB. 2002

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160773-gronne\\_sertifikater\\_og\\_laering.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/160773-gronne_sertifikater_og_laering.pdf)

SSB (2005): *Et felles norsk-svensk elsertifikatmarked*, Oslo, SSB. 2005

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246613-ssb\\_rapp\\_svensk\\_norsk\\_el\\_mai\\_05.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246613-ssb_rapp_svensk_norsk_el_mai_05.pdf)

Stiftelsen samfunns- og næringslivsforskning (2001) *Sertifikatordninger for "grønn" varme – Prinsipielle og praktiske utfordringer*, Bergen, SNF. 2001

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151267-sertifikatordning\\_for\\_gronn\\_varme\\_ev02.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2002/0001/ddd/pdfv/151267-sertifikatordning_for_gronn_varme_ev02.pdf)

## **Dokumenter fra Stortinget**

Stortinget (2003): *Stortingsinnstilling nr 167 (2002-2003)*, Stortinget, Oslo, 2003.

Web: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-167/http://www.stortinget.no/inns/2002/pdf/inns-200203-167.pdf>

Stortinget (2004): *Stortingsinnstilling nr 181 (2003-2004)*, Stortinget, Oslo, 2004.

Web: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-181/>

Stortinget (2006): *Stortingsinnstilling nr 147 (2005-2006)*, Stortinget, Oslo, 2006.

Web: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-147/>

Stortinget (2006), *Forhandlinger i stortinget 22. mai 2006*, Stortinget, Oslo

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2005-2006/s060522.pdf>

Stortinget (2007): *Referat 29.3.2007 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2007): *Referat 19.3.2007 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Referat 30.11.2006 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Referat 5.10.2006 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Referat 1.6.2006 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Referat 29.5.2006 kl 12*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): Høybråten, Dagfinn til Enoksen, Odd Roger, *Spørsmål og svar 27.1.2006*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): Brende, Børge til Enoksen, Odd Roger, *Spørsmål og svar 27.1.2006*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2005): *Referat 15.3.2005 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2005): *Referat 18.5.2004 kl 12*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2005): *Referat 25.11.2005 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2000): *Refeat: 7.12.2000 kl 10*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2007): *Stortingsinnstilling nr 147 (2006-2007)*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Stortingsinnstilling nr 147 (2005-2006)*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006): *Dokument nr. 8:21(2005-2006)*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2005): *Stortingsinnstilling nr 147 (2004-2005)*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2003): *Stortingsinnstilling nr 167 (2002-2003)*, Oslo, Stortinget

Stortinget (2004): *Stortingsinnstilling nr 181 (2003-2004)*, Oslo Stortinget

Stortinget (2003): *Pressemelding ifm. St.meld.18. (2003-2004)*, Oslo, OED

Stortinget (2003): *Spørretimen, 2003 SV - diverse spørsmål 17.10.2003*, Oslo, OED

Stortinget (2003): Stortingsmelding nr 18 (2003-2004): *Om forsyningssikkerheten for strøm*, mv. Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/018/PDFS/STM200320040018000DDDPDFS.pdf>

Stortinget: Stortingsmelding nr 29 (1998-1999): *Om energipolitikken*. Stortinget, Oslo.

Stortinget: Stortingsmelding nr 47 2003-2004, *Om innovasjonsverksemda for miljøvennlege gasskraftteknologiar*, mv. Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/047/PDFS/STM200320040047000DDDPDFS.pdf>

Stortinget: Stortingsmelding nr 9 (2002-2003): *Om utviding av Trollfjord I kraftverk i Trollfjordvassdraget*. Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/009/PDFS/STM200320040009000DDDPDFS.pdf>

Stortinget (2006): *Stortingsmelding nr. 11 (2006-2007) Om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet)*, Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-11-2006-2007-.html?id=440980>

Stortinget (1999): *Stortingsinnstilling nr.122 (1999-2000)*, Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1999-2000/inns-199900-122/>

Stortinget (2005): *Stortingsproposisjon nr. 65 (2004-2005)*, Stortinget, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20042005/Stprp-nr-65-2004-2005-.html?id=138849>

Stortinget (2007): *Stortingsmelding nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk*, Stortinget, Oslo

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-34-2006-2007-.html?id=473411>

Stortinget (2006), Høybråten, Dagfinn til Enoksen, Odd Roger, Spørsmål og svar 27, januar 2006, Oslo, Stortinget

Stortinget (2006b) Brende, Børge til Enoksen, Odd Roger, Spørsmål og svar 27, januar, Oslo, Stortinget

### **Svenske offentlige dokumenter**

Energimyndigheten (2004) *Elcertifikatöversyn - etapp 1*, Sverige, Energimyndigheten. 2004.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246616-elcertifikatöversyn\\_etapp\\_1.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246616-elcertifikatöversyn_etapp_1.pdf)

Energimyndigheten (2004b) *Elcertifikatöversyn - etapp 2*, Sverige, Energimyndigheten. 2004.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246618-elcertifikatöversyn\\_etapp\\_2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246618-elcertifikatöversyn_etapp_2.pdf)

Energimyndigheten (2005): *Konsekvenserna av en utvidgad elcertifikatmarknad*, Energimyndigheten. 2005.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246619-konsekvenser\\_av\\_en\\_utv\\_el.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246619-konsekvenser_av_en_utv_el.pdf)

Energimyndigheten (2005b): *Priser och kostnader i elcertifikatsystemet*, Energimyndigheten. 2005.

Web: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246620-priser\\_och\\_kostnader.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/rap/2005/0004/ddd/pdfv/246620-priser_och_kostnader.pdf)

STEM (2006): *Konsekvenserna av en utvidgad elcertifikatmarknad*, STEM, Stockholm

Web:

<http://www.energimyndigheten.se/SiteSeeker/ShowCache.aspx?resid=1211270210&q=norge+gr%c3%b6na+certifikat&hitnr=48&url=http%3a%2f%2fwww.swedishenergyagency.se%2finfobank%2fremisser.nsf%2f0%2fAEFC507EDA38D975C1256F72004E6E3E%2f%24file%2fRapporten%2520-%2520Utvidgad%2520elcertifikatmarknad.doc&uaid=7324CBA5D41243B4EDE803FF315BF77A%3a38302E3230332E33382E33%3a5245318152574615403>

## **Avisartikler, tidsskrift, benyttede internettadresser og likende<sup>18</sup>**

*Aftenposten.no* [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

Aftenposten, 5. januar 2003: Politikerne og strømpriser.

Web: [http://www.aftenposten.no/meninger/leder\\_morgen/article465715.ece](http://www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article465715.ece)

Aftenposten 6. oktober 2006: Får kjeft igjen 6.10.2006

<http://www.aftenposten.no/nyheter/miljo/article1484666.ece>

Agder Energi, Bellona, El & IT forbundet, Energibedriftenes Landsforening (EBL), Enviro Energi, KS Bedrift, Norsk Bioenergiforening (NoBio), Norsk Hydro, Statkraft og Østfold Energi: "*Grønne sertifikater gir mer fornybar energi*", 2003

Web: [http://www.bellona.no/norwegian\\_import\\_area/casefile/energi/fornybar/sertifikater/1138834647.08](http://www.bellona.no/norwegian_import_area/casefile/energi/fornybar/sertifikater/1138834647.08)

Arbeiderpartiet (2005): Partiprogram 2005-2009

Web: <http://www.dna.no/dna.no/Arbeiderpartiets-politikk/Partiprogram>

Bellona, [www.bellona.no](http://www.bellona.no)

Bellona 2. august 2005 Notat: Hvite sertifikater

[http://www.bellona.no/norwegian\\_import\\_area/casefile/energi/1138834827.63](http://www.bellona.no/norwegian_import_area/casefile/energi/1138834827.63)

Bellona.no 1. mars 2006: Feilaktig av Enoksen

[http://www.bellona.no/nyheter/nyheter\\_2006/Feilaktig%20fra%20Enoksen](http://www.bellona.no/nyheter/nyheter_2006/Feilaktig%20fra%20Enoksen)

[www.cicero.uio.no](http://www.cicero.uio.no)

*Cicerone*, Sørger ikke over grønne sertifikater, 2/2006

<http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=4115>

*Cicerone* 2004, nr.6. Web: <http://www.cicero.uio.no/Cicerone/04/6/Cicerone04-06.pdf>

*Dagbladet* 8. mars 2006: Norge en miljøsinke

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/03/08/460023.html>

*Dagens Næringsliv* 16. januar 2006, Refser Enoksen, [www.dn.no](http://www.dn.no)

<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article695898.ece>

*Dagens Næringsliv* 30. Oktober 2007, Mona Sahlin i norsk avhør

<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1216295.ece>

---

<sup>18</sup> Alle adresser er besøkt i november 2008

EBL, (2008) Energi er Norges klimautfordring. Hva kan fornybar energi bidra med?, EBL.

2008. Web: <http://www.ebl.no/article.php?articleID=1079>

<https://elcertifikat.svk.se/index.asp>

Marknadsstatistikk for elcertifikatsystemet

[https://elcertifikat.svk.se/cmcall.asp?service=CS\\_Reports.GetCertificates&styleFN=reports/xsl/certificates.xsl](https://elcertifikat.svk.se/cmcall.asp?service=CS_Reports.GetCertificates&styleFN=reports/xsl/certificates.xsl)

Enova, [www.enova.no](http://www.enova.no)

EU, Ene statistikk: Produksjonskapasitet

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/06/66&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Greenstream Network (2006), Vindkraft og politisk risiko i Norge: "Keiserens nye klær"

Web: <http://www.nve.no/admin/FileArchive/308/A6%20Blindheim.pdf>

Greenstream Network 27. februar 2006, Feilaktig av Enoksen

[http://74.125.77.132/search?q=cache:\\_nJti-WZ4gJ:www.greenstream.net/default.asp%3FdocId%3D13058+Arne+Jakobsen+gr%C3%B8nne+sertifikater&hl=no&ct=clnk&cd=1](http://74.125.77.132/search?q=cache:_nJti-WZ4gJ:www.greenstream.net/default.asp%3FdocId%3D13058+Arne+Jakobsen+gr%C3%B8nne+sertifikater&hl=no&ct=clnk&cd=1)

[www.hadeland.net](http://www.hadeland.net) 13. september.2005: Nå kommer kravene

<http://www.hadeland.net/Innenriks/article1739781.ece>

Helgelandsblad, 6.10.2005 Vindmølle nei fra NHO

<http://www.hblad.no/nyheter/article27598.ece>

[www.nopef.no](http://www.nopef.no), Krafftak for industriell bruk av naturgass

[http://www.nopef.no/files/gassbrev\\_til\\_partiene\\_ved\\_valget\\_05.pdf](http://www.nopef.no/files/gassbrev_til_partiene_ved_valget_05.pdf)

<http://www.recs.org/>

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Elcertifikatsystemet: <http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/67185>

[www.naturvern.no](http://www.naturvern.no) Miljøjournalen 12.7.2005

<http://www.naturvern.no/cgi-bin/naturvern/imaker?id=68919>

[www.prosessindustrien.no](http://www.prosessindustrien.no)

Sosialøkonomene dominerer miljøpolitikken, 6.3.2008

<http://www.prosessindustrien.no/default.asp?menu=6&id=4708>

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Bondevik, Kjell Magne (2002): Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/Planer/2002/nasjonal-strategi-for-barekraftig-utvikl-2.html?id=448574](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/Planer/2002/nasjonal-strategi-for-barekraftig-utvikl-2.html?id=448574)

Enoksen, Odd Roger (2006): Mer fornybar energi!, Nationen, Oslo. 24.03.2006

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/tidligere\\_statsraader/Olje-\\_og\\_energiminister\\_Odd\\_Roger\\_Enokse/taler\\_artikler/2006/Mer-fornybar-energi.html?id=273359](http://www.regjeringen.no/nb/tidligere_statsraader/Olje-_og_energiminister_Odd_Roger_Enokse/taler_artikler/2006/Mer-fornybar-energi.html?id=273359)



EU-direktiv vedtatt i EØS på olje- gass- og energisiden

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/EUEOS\\_og\\_energi/eu-direktiv-vedtatt-i-eos-pa-olje--gass-.html?id=476013](http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/EUEOS_og_energi/eu-direktiv-vedtatt-i-eos-pa-olje--gass-.html?id=476013)

Faktaark Enova og Energifondet

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2006/0083/ddd/pdfv/283368-faktaark\\_enova.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2006/0083/ddd/pdfv/283368-faktaark_enova.pdf)

Håbrekke, Øyvind (2003): Strategier for en robust energiforsyning, OED, Oslo

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/strategier\\_for\\_en\\_robust\\_energiforsyning.html?id=267187](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/strategier_for_en_robust_energiforsyning.html?id=267187)

OED (2006): Pressemelding: Felles sertifikatordning lar seg ikke gjennomføre – for dyrt for norske forbrukere, OED, Oslo

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2006/Felles-sertifikatordning-lar-seg-ikke-gjennomfore--for-dyrt-for-norske-forbrukere.html?id=104227>

OED (2003): SV – diverse spørsmål 17. Oktober 2003, Oslo, Stortinget.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/svar\\_stortinget/sporretime/2003/Svar-pa-spm-221222223224-og-225-fra-FinanskomiteenSVs-fraksjon-av-1710.html?id=110601](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/svar_stortinget/sporretime/2003/Svar-pa-spm-221222223224-og-225-fra-FinanskomiteenSVs-fraksjon-av-1710.html?id=110601)

OED (2007): Høringsnotat, Utkast til forskrift om støtteordninger for produksjon av elektrisk energy fra fornybare energikilder

<http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Høringer/Hoeringsnotat.pdf>

Steensnæs, Einar (2001): Aktuelle energipolitiske spørsmål, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/264481/aktuelle\\_energipolitiske\\_sporsmal.html?id=264612](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/264481/aktuelle_energipolitiske_sporsmal.html?id=264612)

Steensnæs, Einar (2002): Aktuelle energipolitiske problemstillinger, OED, Oslo

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/265385/aktuelle\\_energipolitiske\\_problemstillinger.html?id=265727](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/265385/aktuelle_energipolitiske_problemstillinger.html?id=265727)

Steensnæs, Einar (2003): Regjeringens strategi for økt verdiskapning for naturgass i Norge. OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/regjeringens\\_strategi\\_for\\_okt\\_verdiskapning.html?id=267255](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/regjeringens_strategi_for_okt_verdiskapning.html?id=267255)

Steensnæs, Einar (2003b): Energi- og miljøpolitiske betraktninger i tørråret, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/energi-og\\_miljopolitiske\\_betraktninger.html?id=266821](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/energi-og_miljopolitiske_betraktninger.html?id=266821)

Steensnæs, Einar (2003c): Hvordan sikre norske energibrukere et robust energisystem med stabile, forutsigbare og rimelige energipriser, OED, Oslo

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/hvordan\\_sikre\\_norske\\_energibrukere.html?id=267060](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/266505/hvordan_sikre_norske_energibrukere.html?id=267060)

Steensnæs, Einar (2003d): Investeringer i fornybar elektrisitet, OED, Oslo

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/233913/investeringer\\_i\\_fornybar\\_elektrisitet-2.html?id=250531](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/233913/investeringer_i_fornybar_elektrisitet-2.html?id=250531)

Steensnæs, Einar (2004): Perspektiver for norsk kraftproduksjon, OED, Oslo

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/267958/Perspektiver-for-norsk-kraftproduksjon.html?id=423712>

Steensnæs, Einar (2004b): Grønne sertifikater og strategi for økt etablering av små vannkraftverk, OED, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/264524/267958/Gronne-sertifikater-og-strategi-for-okt-.html?id=423716>

Stoltenberg, Jens (1996): Redegjørelse om kraftsituasjonen.

[http://www.regjeringen.no/se/dokumeantavuorka/Regjeringen-Brundtland-III/noe/261268/261577/redegjorelse\\_om\\_kraftsituasjonen.html?id=261578](http://www.regjeringen.no/se/dokumeantavuorka/Regjeringen-Brundtland-III/noe/261268/261577/redegjorelse_om_kraftsituasjonen.html?id=261578)

Stoltenberg, Jens (2006): Grønne krafttak, Dagsavisen, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/Statsministerens-kontor/Statsminister\\_Jens\\_Stoltenberg/Taler-og-artikler/2006/Gronne-krafttak.html?id=113729](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/Statsministerens-kontor/Statsminister_Jens_Stoltenberg/Taler-og-artikler/2006/Gronne-krafttak.html?id=113729)

Utenriksdepartementet (2005): Energipolitisk samarbeid, UD, Oslo.

Web: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/nordisk-regjeringssamarbeid/norden2006/program/kunnskap/2005/Energipolitisk-samarbeid.html?id=409882>

Wildenvey, Thorhild (2004): Norsk-svensk pliktig sertifikatmarknad for fornybar elektrisitet, OED, Oslo

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/234258/norsk-svensk\\_pliktig\\_sertifikatmarknad.html?id=253456](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/234258/norsk-svensk_pliktig_sertifikatmarknad.html?id=253456)

Wøien, Anne Tingelstad (2006): Puslete fra Brende og Kvassheim, OED, Oslo.

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep/politisk\\_ledelse/avskjedigete/Politisk-radgiver-Anne-Tingelstad-Woien-taler\\_artikler/2006/Puslete-fra-Brende-og-Kvassheim-2.html?id=457563](http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dep/politisk_ledelse/avskjedigete/Politisk-radgiver-Anne-Tingelstad-Woien-taler_artikler/2006/Puslete-fra-Brende-og-Kvassheim-2.html?id=457563)

Senterpartiet (2005): Partiprogram 2005-2009

Web: <http://www.senterpartiet.no/category4589.html>  
[www.sesam.no](http://www.sesam.no) (nyhetssøk)

Soria Moria-erkæringen (2005)

Web: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515)  
[www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

Statistisk Sentralbyrå, [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

Statistisk Sentralbyrå (2006): *Hovudtal 1989-2006*, SSB, Oslo.

Web: <http://www.ssb.no/emner/10/08/10/elektrisitetaar/tab-2008-05-30-01.html>

Statistisk Sentralbyrå: *Prisutvikling til husholdninger*, SSB, Oslo.

Web: [http://www.nve.no/admin/ImageArchive/417/5\\_13\\_Prisutvikling500.jpg](http://www.nve.no/admin/ImageArchive/417/5_13_Prisutvikling500.jpg)

SV (2005): Partiprogram 2005-2009

Web: <http://www.sv.no/politikken/program/>

Teknisk Ukeblad 20.10.2006; ” Byråkrati skaper kraftkrise”

Web: <http://www.tu.no/energi/article60818.ece>

Zero, Gjerset, Marius og Ettestøl, Anders, (2006): Kostnadene for felles grønt sertifikatsystem, Zero.

Web: <http://www.zero.no/fornybar/kostnader-sertifikatsystem-norge-og-sverige.pdf>